

## Trabajo de Investigación Final

### “La Política Exterior Turca y el Ingreso de Turquía a la Unión Europea: un juego de dos niveles”

Profesoras:

Marramá, Patricia

Pegoraro, Mara

Alumna: Leiza Brumat

LU: 107223

Carrera: Lic. en Gobierno y Relaciones Internacionales

Año: 2007

## **Indice**

Indice.....	1
Estado del arte .....	5
Modelo de análisis: la lógica de los juegos de dos niveles.....	5
Breve historia de las relaciones entre Turquía y la UE .....	9
El ingreso de Turquía a la UE: Generalidades .....	10
Política Exterior Turca .....	13
Características de Turquía.....	13
La política exterior turca antes de 1999.....	15
La política doméstica turca .....	16
Chipre: reseña histórica del conflicto .....	18
Vinculación del conflicto de Chipre con el ingreso a la UE.....	19
Correlación de los dos niveles de análisis.....	20
Nivel 2: escenario doméstico .....	20
Nivel 1: escenario internacional .....	22
Vinculación de los dos escenarios .....	23
Resultado de las negociaciones.....	24
Conclusión.....	27
Bibliografía.....	29

## Introducción

El proceso de integración de Turquía a la Unión Europea (UE) es uno de los más prolongados y complejos de la historia del bloque regional. Este proceso ha comenzado en 1953, cuando Turquía pidió ser socio de la Unión, y aún no ha finalizado. Su complejidad obedece a que es un proceso de integración muy debatido, y se han registrado amplias oposiciones dentro de la UE.

El período en el que se centrará este trabajo está comprendido entre los años 1999 y 2006 teniendo en cuenta que 1999 fue un año clave en la relación entre Turquía y la UE ya que en dicha fecha la Unión reconoció a Turquía el status de país candidato a la membresía plena, luego de varios intentos de este país para obtener dicho status. El análisis hará hincapié en las políticas llevadas adelante por el último partido en el gobierno, el AKP, que llegó al poder en 2002, debido a que en esta última etapa se registraron importantes cambios en la política exterior turca.

El fin de este trabajo es, a partir de la observación de las acciones de política exterior turca en algunas cuestiones fundamentales para el país, dar respuesta a las siguientes preguntas:

- ¿Las acciones de política exterior conducidas por el Estado Turco han sido coherentes con los *issues* de política doméstica?;
- ¿En qué medida ha modificado Turquía sus relaciones exteriores en pos del ingreso a Europa?;
- ¿Es la política exterior turca un indicador eficiente de su voluntad de ingreso a la UE?
- Y finalmente, ¿existe relación entre la política exterior turca y la resistencia de la UE a incorporarla como miembro de pleno derecho?

A partir de la respuesta a estas preguntas, se buscará identificar las características principales de la política exterior turca y los posibles puntos de contacto o de divergencia con lo que la UE espera de ella.

La política exterior de la República de Turquía es considerada, a los efectos del presente trabajo, una de las medidas en las que un Estado demuestra su interés en vincularse con la comunidad internacional.

El presente escrito se dividirá en seis apartados:

El primero consiste en una breve mención de los escritos existentes hasta el momento acerca del tema a estudiar. En el segundo, se desarrollará el modelo de análisis que guiará el desarrollo del trabajo.

En el apartado siguiente, se hará una breve reseña de la historia de las relaciones entre Turquía y la UE. En cuarto lugar, se explicará la problemática del ingreso de Turquía a la mencionada Unión: cuáles son los miedos que genera su membresía dentro de la UE, las razones por las que este país quiere entrar, y cuáles son los requisitos que hacen que su adhesión sea más exigente la de países que se incorporaron anteriormente.

El quinto apartado consiste en el desarrollo de la política exterior turca: primero se mencionarán las características generales de Turquía, luego se hará una breve mención acerca de dicha política antes de 1999. A continuación se desarrollarán las características principales de la política doméstica. Se llegará de esta manera, al desarrollo del *issue* de la política exterior turca considerado fundamental a los efectos de su entrada a la UE: el conflicto de Chipre. Este es considerado como el conflicto que “más afecta a su situación como país candidato a la Unión” (Lorca,A.,et.al.;2006).

Finalmente, se intentará dar respuesta a las preguntas planteadas para, de este modo, identificar los ejes de acción y las divergencias de la política exterior turca con las expectativas de la UE e intentar encontrar si existe o no un vínculo directo entre la no aceptación de Turquía en la UE y su política exterior.

## **Estado del arte**

En Argentina, país donde se produce el presente escrito, no abundan los trabajos que se dediquen a investigar específicamente la relación de la política exterior turca con su voluntad de ingreso a la UE. La mayor parte de éstos son de autores turcos, generalmente académicos. También hay autores anglosajones, aunque en menor medida.

Entre los estudios que realizan la vinculación entre política exterior turca e ingreso a la UE se podría citar al de Murat Metin Hakki (2006), "*Turkey and the EU: Past Challenges and Important Issues Lying Ahead*" quien analizó el impacto de la decisión tomada en Helsinki en 1999 en la política exterior turca y su democratización. Un autor destacado es Tarik Oguzlu (2004), quien, en su texto "*The Impact of 'Democratization in the Context of the EU Accession Process' on Turkish Foreign Policy*" analiza la política exterior turca en los años '90 y la democratización de ésta en torno al proceso de acceso a la UE. Otro texto destacable del mismo autor es "*Changing Dynamics of Turkey's U.S. and EU Relations*" (2004), que analiza las relaciones de Turquía con Estados Unidos (EEUU) y la UE, estableciendo vínculos entre éstas y la membresía turca. Finalmente, Müge Kinacioglu y Emel Oktay (2006) estudian la relación de la política turca en torno a la cuestión de Chipre y sus implicaciones para el acceso a la UE en el documento titulado "*The Domestic Dynamics of Turkey's Cyprus Policy: Implications for Turkey's Accession to the European Union*".

Son, en cambio, más numerosos los trabajos que estudian las relaciones entre Turquía y la UE, o el ingreso de ésta a la Unión. Entre éstos destacan: "*Turkey's Road to the EU: Political Dynamics, Strategic Context and Implications for Europe*" (2003) de Steve Wood y Wolfgang Quaisser y "*Adhesión de Turquía a la Unión Europea: ¿una rosa o una espina?*", de William Chislett (2004), quien explica ciertas características de Turquía, como el islamismo político, y los avances que ha realizado en los aspectos político y económico.

## **Modelo de análisis: la lógica de los juegos de dos niveles**

El presente escrito sigue la perspectiva de análisis propuesta por Putnam en "*Diplomacy and domestic politics: the logic of two level games*" (1988). Allí el autor

propone explicar las relaciones entre estados a partir de modelizar la interacción estratégica en las negociaciones internacionales como un **juego de dos niveles**.

El primero es el **nivel nacional**, en el cual los grupos domésticos buscan satisfacer sus intereses presionando al gobierno mientras los políticos buscan poder mediante la construcción de coaliciones entre esos grupos domésticos. En el **nivel internacional**, los gobiernos nacionales buscan maximizar su habilidad para satisfacer las presiones domésticas, intentando a su vez minimizar las consecuencias adversas de los acontecimientos que se desarrollan en el exterior.

Todos los líderes políticos nacionales participan en ambos niveles del juego. En la mesa de juego el nivel internacional se sientan sus homólogos de otros países, junto al líder nacional se encuentran los diplomáticos y otros consejeros internacionales. En el nivel doméstico, detrás de él se sientan las figuras de partidos políticos, parlamentarios, portavoces para agencias domésticas, representantes de grupos de interés clave y los consejeros del líder. La complejidad de este juego a dos niveles implica que movimientos que son racionales para un jugador en un nivel pueden ser poco convenientes para el mismo jugador en el otro nivel.

La complejidad del juego para los jugadores clave también se expresa en el hecho de que, en el nivel internacional, un jugador clave insatisfecho con un resultado puede desechar al juego y en cambio un líder que fracasa al intentar satisfacer a sus compañeros en el nivel doméstico corre el riesgo de ser apartado de su puesto.

El proceso de negociación se da en dos escenarios:

**Nivel 1:** Negociación entre las partes a nivel internacional, llegando a un acuerdo tentativo. El actor en este nivel es el Poder Ejecutivo.

**Nivel 2:** Discusiones por separado entre cada grupo de la “base de apoyo”<sup>1</sup> acerca de la ratificación del acuerdo, en el nivel doméstico. Los actores en este nivel son: el Poder Legislativo, los burócratas, grupos de interés, clases sociales o inclusive la opinión pública.

En el proceso de negociación las expectativas son importantes. La necesidad de ratificación en el Nivel 2 de cualquier acuerdo que sea tomado en el Nivel 1 afectará las negociaciones en este Nivel. La ratificación consiste en una votación formal (generalmente en el Parlamento del país). Las expectativas de rechazo en el

---

<sup>1</sup> En el original, “constituents”.

Nivel 2 pueden llegar a dar fin a las negociaciones en el Nivel 1 sin que haya habido siquiera una acción o decisión formal en el segundo Nivel.

La única restricción formal en el proceso de ratificación se da por el hecho de que ambos negociadores deben ratificar el acuerdo, por lo tanto un acuerdo preliminar realizado en el Nivel 1 no puede ser enmendado en el segundo Nivel sin tener que reabrir las negociaciones en el primer Nivel. Cualquier modificación del acuerdo hecho en el Nivel 1 es considerado un rechazo a menos que la modificación sea aprobada por todas las partes involucradas en el acuerdo.

El **win-set**<sup>2</sup> en el Nivel 2 es el conjunto de todos los acuerdos del Nivel 1 con probabilidad de “ganar”, es decir, de obtener la mayoría necesaria entre los electores a la hora de votar.

Ahora bien, cuanto más amplios son los *win-sets*, más probabilidad hay de llegar a un acuerdo en el Nivel 1. El acuerdo es posible sólo cuando los *win-sets* se superponen.

En caso de que la ratificación falle se puede distinguir entre:

- **Deserción voluntaria:** se refiere a cuando la no ratificación del acuerdo de una parte se da por sus intereses “racionales egoístas” y por la falta de castigo.
- **Deserción involuntaria:** un agente que no pudo cumplir con la promesa de llegar a un acuerdo porque la ratificación en su nivel doméstico falló.

La deserción involuntaria, y el miedo a ella, puede disminuir las probabilidades de cooperación tanto como la deserción voluntaria.

Mientras más pequeños sean los *win-sets*, más grande será el riesgo de deserción involuntaria.

El tamaño relativo de los *win-sets* afecta la distribución de ganancias conjuntas en la negociación internacional, en el sentido de que, si un negociador percibe que el otro posee un amplio *win-set*, lo forzará para conseguir un acuerdo. En el sentido inverso, un *win-set* pequeño puede ser una ventaja en el sentido de no se pueden aceptar determinadas propuestas porque el Nivel 2 se encuentra en desacuerdo.

El tamaño de los *win-sets* depende de:

---

<sup>2</sup> Podría ser traducido como “grupo de apoyo”.

- **La distribución de las preferencias de poder y las posibles coaliciones en el Nivel 2:** Si las bases de apoyo (*constituents*) poseen menos costos al no firmar un acuerdo, serán más reacios a acordar. Mientras menor sea el costo de no llegar a un acuerdo, menor será el tamaño del *win-set*. Algunos *constituents* ofrecen apoyo u oposición a los acuerdos del Nivel 1 *independientemente del contenido específico del acuerdo*. El tamaño del *win-set* depende del tamaño relativo de las **fuerzas aislacionistas**, quienes se oponen a la cooperación internacional en general, y el tamaño de las **fuerzas internacionalistas**, quienes apoyan todos los acuerdos internacionales. Estas últimas fuerzas suelen darse en países más pequeños y más dependientes. Los negociadores en el Nivel 1 deben enfrentarse a **conflictos homogéneos o heterogéneos**. En aquellos homogéneos, mientras más pueda ganar el negociador en el Nivel internacional, más probabilidades tendrá de lograr la ratificación en el Nivel 2. En este caso, el problema más grave que deberá enfrentar el negociador son las expectativas de sus “bases de apoyo”. El efecto de la división doméstica de las demandas, mientras haya grupos de férrea oposición, es que aumenta el riesgo de deserción involuntaria y por lo tanto, se frena el acuerdo en el Nivel 1. En cambio, en caso de un conflicto heterogéneo, las bases de apoyo son muy diversas y se buscan alineamientos transnacionales, apoyados por intereses domésticos. En estos casos, las divisiones domésticas pueden aumentar las probabilidades de cooperación internacional. Los **niveles de participación de los grupos domésticos** también influyen en el tamaño de los *win-sets*. Por ejemplo, cuando los costos o los beneficios de un acuerdo están concentrados, los *constituents* más afectados influirán más en el proceso de ratificación. La **politización** de la cuestión frecuentemente hace que participen grupos que están menos preocupados por los costos que tendría un “no-acuerdo”, reduciendo el tamaño del *win-set*.
- **Las instituciones políticas en el Nivel 2** (no aplicable al caso a estudiar)
- **Las estrategias de los negociadores en el Nivel 1.** Cada negociador en el Nivel 1 tiene interés en maximizar el *win-set* de la otra parte. En cuanto a su propio *win-set*: mientras más amplio sea, más fácilmente podrá



concluir un acuerdo, pero también su capacidad de negociación será más débil. El “jefe negociador”<sup>3</sup> que posee más prestigio político en el Nivel 2 obtendrá con mayor facilidad ratificaciones, y esto le otorgará mayor credibilidad en el Nivel 1.

“**Reverberation**” es un fenómeno que se da cuando la presión internacional expande los *win-sets* y de este modo facilita el acuerdo.

El “**jefe negociador**” es el único *link* formal entre los Niveles 1 y 2, y sus preferencias inciden en el proceso de negociación. Sus motivos de negociación son:

1. Reafirmar su posición en el Nivel 2, incrementando sus recursos políticos y minimizando potenciales pérdidas
2. Mover el balance de poder al Nivel 2 a favor de políticas domésticas que él prefiere por razones externas
3. Perseguir su propia concepción de interés nacional.

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

El comienzo de las relaciones de Turquía con la Unión Europea (UE) se remonta al 31 de Julio de 1959, cuando Turquía pidió asociarse a la, entonces, Comunidad Económica Europea (CEE) (Delegación de la Comisión Europea en Turquía;2004). Su pedido fue aceptado en 1963, cuando se firmó el acuerdo de asociación (llamado Acuerdo de Ankara), en 1970 se firmó un protocolo adicional al mismo donde se establecieron los objetivos fundamentales de la Asociación, como por ejemplo, la instauración de una Unión Aduanera en tres fases (Unión Europea;2006a). Turquía fue el segundo país en firmar un acuerdo de asociación con la CEE, el cual es visto normalmente como el paso previo a la membresía plena (Hakki, M.M.;2006) .

Las relaciones de Turquía con la UE se congelaron en 1980, tras un golpe de Estado en la República, pero se retomaron con mayor fuerza en 1987, cuando Turquía pidió ser miembro pleno. La Comisión Europea en 1989 se negó a otorgar esta membresía hasta que no se concretara la armonización de los mercados de ambos actores. El primer paso para esta armonización sería completar la Unión

---

<sup>3</sup> En el original, “*chief negotiator*”.

Aduanera. Este objetivo se logró 1996, pasando a ser Turquía, entonces, el único país que posee una Unión Aduanera con la UE<sup>4</sup>.

En la cumbre de Luxemburgo de 1997, la UE decidió no incluir a Turquía entre los diez países candidatos que se incorporaron en mayo de 2004, ni entre los otros dos que lo harían en 2007. Ankara, en consecuencia, se distanció de Bruselas, hasta el punto de casi romper las relaciones (Chislett, W.;2004b).

1999 es un año clave en la relación entre ambos debido a que la Comisión Europea reconoció a Turquía el status de país candidato, contradiciendo a su decisión de 1997. Sin embargo, destacó que sólo se abrirían las negociaciones cuando se cumpliesen los criterios políticos de Copenhague<sup>5</sup>. Mientras tanto, Turquía se beneficiaría con una estrategia de preadhesión, destinada a apoyar sus reformas (Unión Europea;2006b)<sup>6</sup>. A partir de este momento, Turquía comenzó a adoptar una serie de reformas en pos de cumplir los criterios de Copenhague, por ejemplo, el “Programa Nacional para la Adopción del Aquis” (Avci,G.;2003).

En 2005, el Consejo Europeo decidió abrir las negociaciones de acceso de la República de Turquía a la UE, tras considerar que la misma cumplía con los Criterios de Copenhague. La fecha de posible entrada del país a la Unión sería a partir de 2014.

### **El ingreso de Turquía a la UE: Generalidades**

Ningún país en la historia de la UE ha despertado tantas reacciones negativas ante su ingreso como lo ha hecho Turquía (Karakan,C;2006). Este ingreso es muy polémico por diversas razones: las hay de índole cultural, ideológica, política, fronteriza, demográfica. Las encuestas de opinión llevadas a cabo en muchos países, y en concreto las de Francia, demuestran una amplia oposición a que Turquía acceda a la UE (Chislett,W.;2004a).

---

<sup>4</sup> Con un volumen de comercio de setenta y cinco mil millones de euros, Turquía es el quinto socio comercial más importante de Europa (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Turquía;2007).

<sup>5</sup> Los criterios de Copenhague son los siguientes: - **instituciones estables** que garanticen la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto de las minorías [criterios políticos];  
- una **economía de mercado** que pueda hacer frente a las presiones competitivas y a las fuerzas de mercado dentro de la Unión [criterios económicos];  
- capacidad para **asumir las obligaciones** que impone la adhesión, incluido el apoyo a los objetivos de la Unión; y una administración pública capaz de aplicar y gestionar la legislación comunitaria (el acervo comunitario). (Comisión Europea, Dirección General de Prensa y Comunicación, 2003b)

<sup>6</sup> Este programa tiene por fin reforzar las instituciones y consolidar la infraestructura reglamentaria que permita ajustarse al acervo comunitario, así como mejorar la cohesión económica y social. En 2006 Turquía recibió 500 millones de euros a través de este programa (Unión Europea;2006a).

Entre los países que más resisten el ingreso de Turquía se encuentran: Austria, quien declaró oficialmente su oposición al comienzo de las negociaciones de acceso con Turquía en 2005, también Francia, República Checa y Dinamarca que luego de empezar las negociaciones con Turquía declararon su acuerdo con la posición de Austria y su propuesta de idear un modelo de integración alternativo a la membresía de pleno derecho para Turquía (Karakan,C;op.cit).

Hay muchas posibles razones del “miedo” a la membresía turca entre los Estado miembros: una de ellas es la presencia de grupos terroristas dentro de Turquía (el PKK Kurdo). Otra de las razones del temor de los países europeos ricos es la potencial ola de migración de turcos a sus países en busca de trabajo (Chislett,W.;2004b). Otra causa es la ubicación geográfica de Turquía: si bien podría ser estratégica por el nexo que implicaría con Oriente Medio y por su función de ruta de tránsito de fuentes de energía<sup>7</sup>, incorporarla a la UE también implicaría extender sus fronteras a una serie de escenarios delicados<sup>8</sup>.

Otro miedo con respecto a la entrada de Turquía a la UE es aquel de “sobreextender” las instituciones de la Unión debido al peso demográfico de Turquía (Karakan,C.;op.cit). En ella habitan aproximadamente 72 millones de personas (Embajada de Turquía en Washington;2007b), lo que convertiría a este país en el más poblado de la UE después de Alemania. Este factor es determinante a la hora de hablar de la adhesión a la Unión, ya que en 2 de los 3 principales órganos de la UE, la representación y el poder de decisión están establecidos por la cantidad de habitantes del país, lo que hace que el “núcleo decisorio” esté constituido por los 4 países más poblados y más ricos: Gran Bretaña, Italia, Francia y Alemania. En el Parlamento Europeo, órgano que aprueba la legislación y el presupuesto europeos y controla a los demás órganos, los escaños son repartidos de manera proporcional a la población de cada país. De esta manera, Alemania posee 99 escaños, mientras Francia, Gran Bretaña e Italia poseen 78 cada uno (Comisión Europea, Dirección General de Prensa y Comunicación;2003a). Turquía, por lo tanto, tendría un número aproximado al de Alemania. En el Consejo Europeo, principal órgano decisorio y ejecutor, la cantidad de votos de cada país también es proporcional a la población del mismo. Alemania, Francia, Italia y Reino Unido poseen 29 votos cada uno (Comisión Europea,

---

<sup>7</sup> Como gas proveniente de Rusia o petróleo de los países árabes como Irán.

<sup>8</sup> En el apartado “Características de la República de Turquía” se detallan sus límites y se comentan los posibles peligros para la UE de extender sus fronteras a esos lugares.

Dirección General de Prensa y Comunicación;2003a). Turquía poseería la misma cantidad de votos que ellos. Entonces, el ingreso de un país con el potencial demográfico de Turquía repartiría de manera crucial el poder de decisión, siendo el de Turquía igual al de los “cuatro grandes”.

Para gran parte de la población de Turquía, el ingreso a la UE se ha convertido en su objetivo mayor, una cuestión de honor, pues confirmaría la admisión de su país al mundo de los Estados desarrollados (Wood,S; Quaisser,W.;2005). Para Turquía, ser un miembro de pleno derecho de la Unión regional más avanzada del mundo traería, principalmente, beneficios económicos: se aseguraría la permanencia del país en el sistema de libre mercado, se atraería a la inversión extranjera directa (que es escasa en Turquía), lo que crearía nuevos puestos de trabajo. Asimismo, traería beneficios a los grupos minoritarios en cuanto al respeto de los derechos humanos y la libertad de expresión, debido pedidos de reforma de la UE en este sentido.

Grupos dentro de Turquía como los “euroescépticos”<sup>9</sup> han acusado a la UE de aplicar a su país un nivel de exigencia mayor que para otros países candidatos (Lorca,A., et.al.;2006). Luego de leer los principales documentos y requisitos establecidos para la adhesión, se pueden observar ciertas “peculiaridades”:

- La asociación UE-Turquía es la más larga experimentada por un país candidato, y la adhesión final no será antes de 2014, por lo establecido en la recomendación de la Comisión Europea de 2005. El principal obstáculo a partir del pedido de membresía en 1987 era que el país no cumplía con los criterios políticos de Copenhague.
- Es el único país con el que está en vigor una Unión Aduanera sin que sea miembro de la UE (Lorca,A.,et.al.;op.cit) .
- Se han previsto explícitamente mecanismos de suspensión del proceso<sup>10</sup>, aclarando que éste tiene un “final abierto”, el cual “no puede ser garantizado de antemano” (Comisión Europea;2005). Por primera vez, la Comisión en su recomendación sugirió la apertura “condicionada” de las negociaciones de adhesión. Por primera vez también se propuso

---

<sup>9</sup> Su posición será explicada en el apartado “La política doméstica turca”.

<sup>10</sup> “In the case of a serious and persistent breach in Turkey of the principles of liberty, democracy, respect for human rights and fundamental freedom and the rule of law on which the Union is founded, the Commission will, on its own initiative or on the request of one third of member states, recommend the suspension of negotiations and propose the conditions for eventual resumption.” (Comisión Europea, 2005).

encuadrar las negociaciones aplicando una estrategia basada en tres pilares<sup>11</sup>. La consecuencia de esto es que, a partir de ese momento, también se podrán suspender las negociaciones de adhesión con cualquier otro país candidato.

- Se hace hincapié en necesidad de supervisión de la situación en Turquía<sup>12</sup>.

## **Política Exterior Turca**

### **Características de Turquía**

La República de Turquía, fundada en 1923, es un Estado laico, como todos los Estados miembros de la Unión Europea, el 99% de su población es de religión musulmana. La forma de gobierno de este país es parlamentaria.

La ubicación geográfica que posee hace de Turquía un país estratégico pues se encuentra entre Oriente y Occidente. Sin embargo esta posición involucra un potencial peligro: extender las fronteras de la Unión a zonas que se encuentran en conflicto, ya que este país comparte: al noreste 276 km con Georgia; al este con Armenia 328 km y con Azerbaijan 18 km. Al sudeste, con Irán comparte 560 km; al sur con Iraq 384 km, y con Siria 911 km. Las fronteras turcas con el continente Europeo consisten en una frontera de 203 km con Grecia y 269 km con Bulgaria (Embajada de Turquía en Washington;2007a).

Expandir los límites europeos a Oriente Medio, una zona en conflicto en la actualidad, implicaría tener que incrementar significativamente los controles fronterizos o, inclusive, militarizar las fronteras. Algunos de los potenciales “peligros” de esta ampliación hacia Oriente son:

En primer lugar, Irak, donde se está desarrollando un grave conflicto bélico, y con quien Turquía posee una disputa debido a que rebeldes de la organización terrorista kurda PKK<sup>13</sup> se refugian en la zona kurda del norte de Irak, y el Estado Iraquí, según las acusaciones turcas, no hace lo suficiente para evitar que los terroristas se refugien en su territorio.

---

<sup>11</sup> El primer pilar se refiere a la cooperación dirigida a reforzar y apoyar el proceso de reforma en Turquía, en particular, el respecto a los criterios políticos de Copenhague. El segundo pilar tiene que ver con la forma de abordar las negociaciones de adhesión. Éstas se desarrollarán en el marco de una Conferencia Intergubernamental. El último pilar promueve el diálogo político y cultural entre los pueblos de los Estados miembro de la UE y Turquía (Comisión Europea, 2004).

<sup>12</sup> Por ejemplo, los artículos 21 y 22 del marco de negociación de Luxemburgo.

<sup>13</sup> Partido de los trabajadores del Kurdistán. Su objetivo es la separación de una zona del sur de Turquía para la crear un Estado kurdo.

También se limitaría con Irán, cuyo gobierno actual es antiamericanista y frecuentemente critica a Occidente, además de estar desarrollando un plan nuclear que le permitiría fabricar armas nucleares en los próximos años.

Las fronteras también llegarían a Georgia, que en los últimos años pasó por una gran inestabilidad política<sup>14</sup> y Armenia, que es un Estado con elevados niveles de pobreza (Hakki, M.M.; op.cit.).

Compartir fronteras con estos escenarios es visto como un peligro por los europeos, lo cual es un punto en contra de la voluntad de Turquía de acceder a la UE.

Desde su nacimiento en 1923, la República de Turquía oficialmente guía sus relaciones exteriores por la política de “paz en casa y paz en el exterior”, legada por Kemal Atatürk<sup>15</sup>, fundador del país. El principal objetivo de la política exterior turca, según la cancillería de la República es “contribuir a promover y garantizar un entorno de paz, estabilidad, prosperidad y cooperación tanto en el ámbito regional como internacional que favorezca el desarrollo humano tanto a nivel interno como en los países vecinos y más lejanos” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Turquía; 2007; p.1).

Turquía dice practicar una política exterior multidimensional que reconcilia Occidente con Oriente y el Norte con el Sur, y tener una presencia activa en todas las regiones. Y, debido a su ubicación geográfica y sus vínculos culturales, se define como “puente crucial” para el diálogo y la interacción entre civilizaciones en el corazón de Eurasia (Ministerio de Relaciones...; op.cit).

El papel de Turquía como “puente” entre culturas diferentes es, según la cancillería turca, crucial en caso de ser miembro de la UE. Turquía, desde este punto de vista, proporcionaría credibilidad a las iniciativas europeas en el Mediterráneo y Oriente Medio. Su pertenencia simultáneamente a la UE y a foros como la Organización de la Conferencia Islámica, así como a iniciativas como la “Presencia Internacional temporal en Hebrón” –a petición tanto de Israel como de la

---

<sup>14</sup> En 2005 su primer ministro fue asesinado, y hubo convulsiones internas.

<sup>15</sup> **Mustafa Kemal Atatürk** (1881-1938) Fue el primer presidente de la República de Turquía, desde 1923 hasta su muerte, en 1938. De formación militar, Atatürk peleó en la Primera Guerra Mundial, y fue el impulsor de la fundación de Turquía como Estado independiente, moderno y secular (Ministerio de Relaciones Exteriores de Turquía; 2007).

Creía firmemente que el sistema autocrático que regía al Imperio Otomano, y su riguroso seguimiento de la ley de la *Sharia* eran las responsables de la derrota del Imperio Otomano en la Primera Guerra. Por lo tanto, determinó que la nueva República Turca adoptaría un sistema republicano similar al de Europa Occidental y los Estados Unidos, en el cual hubiera discusión parlamentaria de los asuntos públicos, amplio control de los gobernantes por parte de los gobernados y una situación en la cual la religión fuese sólo una cuestión de conciencia individual, de ninguna manera incorporada en la ley del Estado (Farley, J.; 1995).

Autoridad Nacional Palestina- situaría a Turquía como un interlocutor válido tanto ante Israel como ante los países islámicos (Lorca,A.,et.al;op.cit). Esta es una visión también compartida por algunos altos funcionarios de la UE: por ejemplo, Gunter Verheugen, comisario para la ampliación de la UE, dijo que “el acceso de Turquía a la UE serviría más que nada para convertir a Europa en una ‘potencia en Oriente Medio’” (Chislett,W.;2004b, p.2).

Para Turquía, su adhesión a la Unión demostraría la voluntad del organismo internacional para unificar Europa sin crear líneas divisorias. El éxito del proyecto europeo, de este modo, consolidaría la democracia y la unificación del continente abarcando a todos los europeos en torno a valores compartidos. La entrada a la UE es para Turquía una política de Estado y, según Hasan Kösebalaban (2002,p.130)<sup>16</sup>, “la política exterior turca ha sido puesta al servicio del objetivo nacional de formar parte de Europa”<sup>17</sup>.

Con el fin de ingresar a la UE, Turquía ha realizado grandes reformas en su legislación y el funcionamiento del Estado<sup>18</sup>. Ahora bien, ¿en qué medida ha modificado sus relaciones exteriores en pos del ingreso a Europa? ¿Es la política exterior turca un indicador eficiente de su voluntad de ingreso a la UE?

### La política exterior turca antes de 1999

Luego de su fundación, Turquía comenzó un proceso de “Europeización” para tener relaciones pacíficas con Europa Occidental con el fin de que ésta respetara sus fronteras y su integridad territorial, para poder afianzarse como Estado. Según Tarik Oguzlu (2004b, p.98)<sup>19</sup>, “el proceso de ‘Europeización’ era de alguna manera percibido como una forma de ‘estrategia de supervivencia’ por los fundadores de la República”<sup>20</sup>.

Durante la Guerra Fría, Turquía demostró su inclinación hacia Occidente integrándose a la OTAN. Su ubicación estratégica fue de gran ayuda para él durante la “era bipolar” ya que la OTAN instaló sus bases militares en la República turca, a

---

<sup>16</sup> Profesor de la Universidad de Michigan, EEUU.

<sup>17</sup> La traducción corresponde a la autora.

<sup>18</sup> En 2001 y 2004 se hicieron dos grandes enmiendas a la Constitución, y se realizaron nuevos Códigos Civil y Penal, además de los paquetes de reformas destinados a incorporar el acervo comunitario: El **acervo comunitario** comprende la base común de derechos y obligaciones que vincula al conjunto de los Estados miembros de la UE (Unión Europea;2007).

<sup>19</sup> Profesor del departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad de Bilkent, Turquía.

<sup>20</sup> La traducción corresponde a la autora.

escasos kilómetros de la Cortina de Hierro, como barrera de seguridad en esa conflictiva época.

Una vez caído el Muro de Berlín y disuelta la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), el papel de Turquía como ayuda a la seguridad de Occidente se diluyó. Durante los '90, debido a las negativas de la UE a aceptar la candidatura de Turquía, la política exterior del país se distanció de Europa, lo cual se notó sobre todo en temas como el conflicto de Chipre. En 1999 la UE otorgó la candidatura a Turquía, como medio para obtener mayor cooperación de su parte en cuestiones como la chipriota. Esta candidatura fue otorgada a partir de la conclusión de los Estados miembros de la UE de que la “des-Europeización” de Turquía de los últimos años podría dañar gravemente los esfuerzos de la UE para hacer frente a los riesgos y amenazas a su seguridad provenientes de las periferias al sur del continente, sobre todo de la región del Mediterráneo Este (Oguzlu,T.;2004b)<sup>21</sup>.

#### La política doméstica turca

Durante los primeros tres años de la candidatura de Turquía a la membresía europea gobernó la coalición liderada por el Primer Ministro Bülent Ecevit, del Partido Democrático de Izquierda, DSP por sus siglas en turco. En Julio de 2002, el parlamento turco (la Gran Asamblea Nacional Turca) llamó a elecciones anticipadas debido a que este gobierno estaba en crisis política, principalmente debido a la grave crisis económica de 2001.

En las elecciones parlamentarias de 2003 ganó el AKP, Partido de la Justicia y Desarrollo, autodefinido como “demócrata conservador” de corte islamista moderado, liderado por el actual primer ministro Recep Tayyip Erdogan.

Resulta relevante conocer, a los efectos de la comprensión de la política interna turca, a sus actores domésticos y su influencia en la toma de decisiones. Por lo tanto, entenderemos que un ‘grupo de interés’ es “cualquier grupo que, basándose en una o varias actitudes compartidas, lleva adelante ciertas reivindicaciones ante los demás grupos de la sociedad, para el establecimiento, el mantenimiento o la ampliación de formas de conducta que son inherentes a las actitudes compartidas” (Bobbio,N., Matteucci, N., Pasquino, G.; 2000, p.728).

---

<sup>21</sup>Para otro autor, Murat Metin Hakki estos grupos son: los “Conservadores Kemalistas” y los “Reformistas”.



Dentro de los grupos más influyentes dentro de Turquía, cabe destacar las dos posiciones existentes en torno a la cuestión del ingreso a la UE: los “pro-UE” y los “euroescépticos”(Oguzlu,T.;2004b)<sup>22</sup>. Ninguno de estos dos grupos está en contra de la entrada, sino que difieren en la manera en la que las modificaciones pedidas por la UE deben llevarse a cabo.

Los “euroescépticos” son: los sectores más Kemalistas<sup>23</sup> y nacionalistas de las fuerzas armadas, los burócratas de alto nivel y algunas figuras políticas conservadoras. Estos grupos ven al reconocimiento del Estado (griego) de Chipre, y a ciertas concesiones de derechos a las minorías del país (por ejemplo los kurdos) como amenazas a la seguridad y a la integridad territorial turca. Sus intereses coinciden con los intereses de seguridad nacional turca dictados por los militares. Ellos sienten que la UE discrimina a Turquía (Oguzlu,T.;2004a) a la hora de imponer condiciones para su acceso a la Unión. Estos grupos siguen muy estrictamente los principios de la nación. Estos principios son:

1- El nacionalismo de Atatürk, como la fuente, la fundación y la infraestructura de la unidad e integración de Turquía;

2- Los principios y las revoluciones de Atatürk, considerados como los inicios del desarrollo y la modernización;

3- El secularismo, considerado como la esencia del desarrollo intelectual y la libertad de religión, conciencia y pensamiento, y como la condición *sine qua non* de la democracia;

4- La democracia liberal, vista como la forma de vida para los pueblos libres y civilizados y el camino natural del desarrollo (Güney,A.;2003).

Los grupos “**pro-UE**” son las elites liberales, los medios de comunicación y, sobre todo en los últimos años, los islamistas. El actual partido en el gobierno, el AKP, es un ejemplo de esto. Para ellos, si Turquía quiere ingresar a la UE, debe tener una política exterior claramente orientada hacia Europa. Saben que la relación entre la UE y Turquía es asimétrica y desbalanceada y que Turquía, al ser la parte más débil, es quien debe hacer más cesiones para poder ingresar a la Unión (Oguzlu,T.;2004a)<sup>24</sup>. Estos grupos reconocen que la ideología Kemalista debería ser

---

<sup>22</sup> Para otro autor, Murat Mettin Hakki (2006), estos grupos son los “Conservadores” y “Reformistas”.

<sup>23</sup> Es decir, que siguen estrictamente los principios legados por Atatürk.

<sup>24</sup> Para Keohane y Nye (1988), la interdependencia implica que, en las relaciones entre dos actores que cooperan, existen costos recíprocos. La interdependencia asimétrica, a su vez, implica que existen costos dispares para ambos actores, en su relación habrá uno que realice más concesiones.

actualizada. La mayoría de la población, empresarios y parlamentarios apoyan esta visión (Hakki, M.M.;op.cit).

Los militares intervienen en las políticas de Estado mediante el Consejo de Seguridad Nacional<sup>25</sup>, un órgano de carácter consultivo (que en la práctica posee una importante cuota de poder) establecido en la Constitución de 1982, conformado por civiles y militares. Fue reformado en 2001 mediante una enmienda constitucional a partir del pedido de la UE de menor influencia de las fuerzas armadas en el funcionamiento del Estado, quedando el Consejo conformado por un 50% de civiles y un 50% de militares (Chislett,W.;2004b).

Pero el Consejo de Seguridad Nacional no es la única forma de intervención de las Fuerzas Armadas en las políticas de Estado: éstas han interrumpido la continuidad democrática en tres ocasiones, que podrían ser consideradas cuatro debido a que el último golpe de Estado, en 1997, fue denominado “golpe civil” ya que consistió en ejercer sobre el gobierno una presión tal que se lo obligó a dimitir, luego se formó un gobierno de coalición entre los Partidos del Bienestar (del derrocado primer ministro Ecevit, de corte islamista) y Partido del Verdadero Camino. Los militares no tomaron el poder en esta ocasión. Distinto fue en golpes anteriores, ocurridos en 1960, 1970 y 1980. El común denominador de estos golpes de Estado es que fueron realizados para acabar con gobiernos que tenían muy poca popularidad, generalmente durante una crisis económica, cuyas políticas eran juzgadas de “antiseculares” (Güney,A.;2003), y se acusaba a sus líderes de mezclar la política y la religión (Carroll,T.P.;2004).

#### Chipre: reseña histórica del conflicto

A principios del siglo XX, cuando Chipre era una colonia británica, comenzaron los conflictos: los grecochipriotas presionaban a favor de la unión con Grecia, mientras que los turcochipriotas se inclinaban por la división de la isla. En 1960 Chipre se independizó, estableciéndose la igualdad política de turco y grecochipriotas. En 1963 estalló un conflicto armado debido a desacuerdos de ambas partes en torno a la aplicación de la Constitución redactada en 1960. Desde ese entonces, se comenzó a formar una administración turca en paralelo. En 1964,

---

<sup>25</sup> Según el artículo 118 de la Constitución de la República: “The National Security Council shall submit to the Council of the Ministers its views on the advisory decisions that are taken and ensuring the necessary condition with regard to the formulation, establishment, and implementation of the national security policy of the state. The Council of Ministers shall evaluate decisions of the National Security Council concerning the measures that it deems necessary for the preservation of the existence and independence of the state, the integrity and indivisibility of the country and the peace and security of society” [subrayado propio].

las Naciones Unidas (NU) enviaron una misión de paz, que se encuentra en el lugar hasta la actualidad. En 1974, tras un golpe de Estado apoyado por la Junta Militar griega contra el gobierno grecochipriota, Turquía invadió el norte de Chipre (las tropas turcas hasta el presente se encuentran en la zona), dividiéndose la isla en dos y hay un éxodo de grecochipriotas que huyen hacia el sur y turcochipriotas que lo hacen hacia el norte. En 1983 los turcochipriotas fundan la República Turca del Norte de Chipre, que sólo es reconocida por Turquía. La República de Chipre (la zona sur de la isla) ingresó a la UE en 2004 como representante de toda la isla, y no es reconocida como Estado por la República de Turquía.

En 2003, ante la traba en las negociaciones para llegar a una solución y en vistas a la próxima adhesión de la parte grecochipriota a la UE, el Secretario General de las NU Kofi Annan propuso un plan de reunificación que preveía una estructura federal para el Estado. El plan fue sometido a referéndum en 2004 en ambas partes de la isla y los resultados fueron: el 75% de los grecochipriotas votaron en contra del plan y el 65% de los turcochipriotas, a favor (Ministerio de Relaciones ...;op.cit).

#### *Vinculación del conflicto de Chipre con el ingreso a la UE*

La UE vinculó por primera vez la cuestión del ingreso de Turquía a la solución de la cuestión de Chipre en el Informe sobre el progreso de Turquía en 2003, que decía que la falta de una solución en Chipre podría ser un serio obstáculo para el proceso de entrada de Turquía a la UE (Kinacioglu,M.;Oktay,E.;2006). La solución del conflicto de Chipre no está incluida en los criterios de Copenhague y, antes de ese informe, no era un requisito excluyente para el ingreso de Turquía a la UE. Esto podría ser visto como un fenómeno de “reverberation”, es decir, presión internacional, que lleva a la expansión de las alternativas de acuerdo.

Antes de 2003, cuando el AKP llegó al gobierno de Turquía, en cada ocasión en la que las relaciones entre este país y la UE tomaban distancia, Turquía se comunicaba con el líder turcochipriota y lo alentaba a retirarse de las negociaciones de paz (Hakki,M.M.;op.cit). Turquía llegó incluso a amenazar con anexarse la parte norte de Chipre si la isla se integraba a la UE antes de que la disputa se hubiese resuelto (Hakki,M.M.;op.cit)<sup>26</sup>.

Una vez llegado al gobierno, Erdogan, líder del AKP, aclaró que no tenía ningún tipo de intención de preservar el status quo, ni en política doméstica ni en

---

<sup>26</sup> Esta declaración fue hecha en 2002, durante el gobierno de Ecevit.

política exterior (Kinacioglu,M.;Oktay,E.;op.cit). Apenas comenzado el gobierno del AKP, Erdogan realizó un viaje a diversas capitales europeas con el fin de obtener apoyo para el ingreso a la UE. En esas visitas, aseguró a los europeos que su partido estaba dispuesto a resolver la cuestión de Chipre (Kinacioglu,M.;Oktay,E.;op.cit).

En sus declaraciones, Erdogan enfatizaba que la opinión pública mundial no debía ver a Turquía como el responsable de bloquear las negociaciones. Esto, para Kinacioglu y Oktay (2006)<sup>27</sup>, demostró que estaba dispuesto a aceptar cualquier acuerdo más allá de su contenido. Cuando Annan presentó su plan para la reunificación de Chipre, Erdogan presionó al líder turcochipriota, Denktash, para aceptar la propuesta.

Denktash hizo campaña en su país a favor del “Plan Annan” y los resultados del referéndum fueron positivos, pero no sucedió lo mismo en la parte griega de la isla.

Para Turquía la cuestión de Chipre siempre fue tomada como una causa “nacional”, de gran importancia sobre todo para las elites nacionalistas. Ahora bien, el ingreso a la UE ha planteado un gran dilema en torno a esta cuestión: ¿cómo no va a reconocer Turquía a un Estado miembro de la Unión a la cual desea ingresar?

Para comprender esto, se intentará dar respuesta a la siguiente pregunta mediante el análisis de la problemática en base al modelo propuesto por Putnam: ¿la política exterior turca en la cuestión de Chipre ha seguido siempre la misma línea?

### **Correlación de los dos niveles de análisis**

Dentro de esta problemática, se analizará la política exterior turca desde la visión de Putnam. De este modo, se pueden visualizar dos niveles:

**Nivel 1:** Negociaciones entre Turquía y la UE por el conflicto de Chipre. Escenario internacional.

**Nivel 2:** Discusiones por separado de cada grupo doméstico, o “*constituents*” acerca de la ratificación del acuerdo. Escenario doméstico.

### **Nivel 2: escenario doméstico**

---

<sup>27</sup> Académicos del Centro de Estudios Internacionales de la LSE, Reino Unido y del Programa de Estudios Europeos del Instituto de Relaciones Internacionales de los Países Bajos, Universidades de: Clingendael, La Haya y Hacettepe, Departamento de Relaciones Internacionales, Ankara, Turquía.

Dentro de Turquía los actores domésticos no son homogéneos, y el acuerdo afecta sus expectativas. Las expectativas de los grupos euroescépticos son diversas de las de los grupos pro-UE. Los primeros se resisten a ceder en la cuestión chipriota porque consideran que, de unificarse la isla de Chipre, se afectaría la influencia de Turquía en la región del Mediterráneo Oriental, y además esto sería una violación al nacionalismo de Atatürk. Pretenden ingresar a la UE pero haciendo las menores cesiones de soberanía posibles, ya que esto sería una agresión a la soberanía nacional turca. En cambio, los grupos pro-UE reconocen que deben hacerse ciertas cesiones en pos de la integración a un bloque regional y por lo tanto, están dispuestos a negociar y amplían el *win-set*.

La división de estas expectativas domésticas llevó a que, en el pasado, se siguieran las políticas “anti-UE”, o alejadas de lo que la UE esperaba de Turquía, ya que los grupos euroescépticos ejercían una gran influencia en la ratificación en el Nivel 2 a través de, por ejemplo, el Consejo de Seguridad Nacional, además de que poseían gran prestigio<sup>28</sup>. Los costos en la cuestión chipriota estaban concentrados para los militares, al ser para ellos una “causa nacional” directamente involucrada con la seguridad. Por ello, al ser ellos los *constituents* más afectados, eran quienes más influían en el proceso de ratificación.

La otra forma de influencia en la toma de decisiones en el Nivel 2 que poseían los militares era el Golpe de Estado. Según Putnam, un líder que fracasa al intentar satisfacer a sus compañeros en el nivel doméstico corre el riesgo de ser apartado de su puesto. Por esto, Erdogan, consciente de que los Golpes de Estado fueron realizados contra partidos con escaso apoyo popular, intentó satisfacer a los grupos pro-UE, de manera tal de obtener el apoyo doméstico de la mayor parte de la población, lo que le permitió afianzar su poder frente a la amenaza de los militares de quitarlo de su puesto por su ideología islamista o por las decisiones que tomara que fueran, según ellos, contra “el nacionalismo de Atatürk”.

Los euroescépticos, a pesar de estar a favor de la entrada a la UE, han actuado como “fuerzas aislacionistas” al oponerse a la cooperación internacional, mientras que las fuerzas internacionalistas han sido los grupos pro-UE, apoyando los acuerdos internacionales.

---

<sup>28</sup> El ejército es la institución más prestigiosa en Turquía (Foreign Policy Edición Española;2006).

El acuerdo doméstico para la solución pacífica de esta cuestión logró ser obtenido en 2004, cuando los grupos pro-UE comenzaron a ejercer mayor influencia en este escenario.

Nivel 1: escenario internacional

Teniendo en cuenta que el *status quo* de las relaciones entre Turquía y la UE es que Turquía no logró el ingreso a la mencionada Unión, las principales alternativas de acuerdo serían:

- a) Avanzar en las negociaciones de ingreso a la UE + la imposición de las condiciones de preferencia de Turquía en la cuestión chipriota: Chipre unificado bajo un gobierno favorable a sus intereses;
- b) Avanzar en las negociaciones de ingreso a la UE + mantener *el statu quo* en Chipre;
- c) Avanzar en las negociaciones de ingreso a la UE + aceptar el Plan Annan, y una eventual reunificación de la isla y su consiguiente ingreso como un único Estado a la UE;
- d) Avanzar en las negociaciones de ingreso a la UE + reconocimiento de la República de Chipre (griega).

Ahora bien, el orden las preferencias de estas alternativas de los actores es lo que nos ayuda a determinar si existe probabilidad de acuerdo o no:

Para Erdogan, la alternativa a) se encuentra en primer lugar, siendo preferente al resto, la alternativa c) es su segunda opción, luego la alternativa b) sería preferente a la d).

En el orden de preferencias de los euroescépticos, la opción a) también sería su óptimo. Su segunda opción es la alternativa b), mientras que la c) es preferente antes que la d).

Para la Unión Europea su óptimo es la opción c), le sigue la opción d), la opción b) sería preferente antes que la a).

De esta manera, se puede observar, en primer lugar, que las primeras preferencias de tanto Erdogan como los euroescépticos coinciden. Esto determina la legitimidad del jefe negociador en el Nivel 2, como único *link* formal entre los Niveles 1 y 2.

Teniendo en cuenta que para llegar a un acuerdo es necesario que se superpongan los *win-sets*, se puede observar que en el Nivel 1, la segunda preferencia de Erdogan es coincidente con el óptimo de la UE, mientras que dicho

óptimo se encuentra entre las últimas preferencias de los grupos euroescépticos, por lo que el acuerdo, antes de llegar Erdogan al poder, se tornaba imposible al no haber superposición de preferencias dentro del *win-set*. El cambio que se produjo en las preferencias del gobierno turco al llegar el AKP al poder determinó su legitimidad como jefe negociador también en el Nivel 1, para poder negociar con la UE.

En cuanto a las preferencias de la parte griega de Chipre, estas se encuentran tan alejadas de las del resto de los actores que resulta imposible llegar a un acuerdo. Por otro lado, en el grupo de los grecochipriotas, los *constituents* no tenían ningún tipo de costo al no firmar el acuerdo, ya que, de todas maneras, su ingreso a la UE estaba garantizado. Por esto, su *win-set* era extremadamente reducido y alejado del del resto de los actores. Finalmente, esto derivó en la deserción voluntaria del actor, quien, a falta de castigos, decidió no esforzarse en llegar a un acuerdo.

#### *Vinculación de los dos escenarios*

Erdogan, el jefe negociador, a la hora de negociar un acuerdo en torno a la cuestión chipriota, persiguió su propia concepción de interés nacional basada en el ingreso a la UE como prioridad de la política exterior de su mandato, mostrando que sus preferencias inciden en el proceso de negociación, como dice Putnam. Buscó, así, el apoyo en el Nivel doméstico a su mandato que recién comenzaba, para obtener más fácilmente la ratificación necesaria para acordar en el Nivel 1. Erdogan logró ampliar su *win-set*, y obtuvo su objetivo, que era que a los ojos de la comunidad internacional, Turquía no fuese vista como el actor que dificulta las negociaciones de paz en Chipre.

Putnam expresa que algunos *constituents* ofrecen apoyo (u oposición) a los acuerdos del Nivel 1 independientemente del contenido específico del acuerdo. Consciente de esto, Erdogan negoció en el Nivel 1 en pos del acuerdo.

El conflicto de Chipre es homogéneo y, en Turquía, este conflicto giró históricamente en torno a la cuestión de la integridad territorial. En este *issue* se cumple la regla de que en este tipo de conflicto, mientras más pueda ganar el negociador en el nivel internacional, más probabilidades tendrá de lograr la ratificación en el Nivel 2, como de hecho sucedió.

En este caso no se tuvo que lidiar con una deserción involuntaria<sup>29</sup> debido a que el *win-set* de los grupos pro-UE era tan amplio que incluía el apoyo de la gran mayoría de la población<sup>30</sup>, quien posee la expectativa de un futuro acuerdo de ingreso a la UE. Las acciones de política exterior pro-UE del partido en el poder sirvieron a éste como medio de legitimación en los planos nacional e internacional, la cual era necesaria debido a que este partido tiene una clara orientación islamista. Estas acciones sirven para demostrar que, a pesar de tener una base ideológica que involucra a la religión, sus políticas se orientan al acuerdo con los Estados laicos de Occidente.

#### *Resultado de las negociaciones*

El caso de Chipre, demuestra que la política exterior turca ha sido coherente con los *issues* de la política doméstica. El AKP rompió con la tradicional y nacionalista política Kemalista ejercida a lo largo de la historia por la fuerte influencia de los grupos euroescépticos, a partir de su consolidación en el poder y ganando el apoyo de amplios sectores de la población, evitando a su vez un nuevo avance de la influencia de los sectores Kemalistas<sup>31</sup>.

Para consolidar esta tendencia de apertura a la negociación por un acuerdo en Chipre, Turquía y los turcochipriotas emprendieron una iniciativa de “plan de acción” con el objetivo de iniciar un proceso de transición, bajo la dirección del Secretario General de la ONU para facilitar el desarrollo económico de la parte turca de Chipre. Este plan facilitaba una armonización gradual en la aplicación de la Unión Aduanera que existe entre Turquía y la UE (Ministerio de Relaciones...;op.cit). De este modo, Turquía demuestra su voluntad de negociación.

Por otro lado, Turquía, para encontrar una solución a este conflicto, se opone a cualquier intento de evitar la ONU y de llevar el tema a otros foros (Ministerio de Relaciones...;op.cit). En este sentido, está cumpliendo con la expectativa de Europa expresada en el Tratado de Maastrich<sup>32</sup>, que fundó la Unión y en el acuerdo de Helsinki de 1999, que establece que “el Consejo Europeo hace hincapié en la

---

<sup>29</sup> Que implica no poder cumplir con la promesa de llegar a un acuerdo ya que la ratificación en el nivel doméstico falló.

<sup>30</sup> Este apoyo quedó demostrado en las elecciones de julio de 2007, cuando el AKP obtuvo el 46.6% de los escaños en la Gran Asamblea Nacional Turca, mientras en las elecciones de 2002 había obtenido el 34% (Tavernise,S.;2007).

<sup>31</sup> Como modo de defensa, ya que en más de una ocasión el ejército turco ha realizado golpes de Estado para derrocar a gobiernos de corte islamista. Estos golpes de Estado pudieron ser realizados porque estos gobiernos habían perdido credibilidad y apoyo por parte de la población.

<sup>32</sup> En su artículo J.1.2, los Estados miembros se comprometen a mantener la paz y fortalecer la seguridad internacional, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.



solución pacífica de controversias de acuerdo a la Carta de las Naciones Unidas (...)" (Hakki,M.M.;op.cit)<sup>33</sup>.

A pesar de todos estos cambios en la política exterior, Turquía aún no reconoce a la República de Chipre, actual miembro de la UE, como Estado<sup>34</sup> ¿Cuál es la posible razón de esta contradicción?

El 75% de la población turca está en contra de la membresía europea si Turquía para esto debe reconocer a Chipre (del sur) como Estado (Karakan,C.;op.cit). Esto lleva a que, en pos de mantener la legitimidad en el nivel doméstico, el gobierno actual mantenga la mencionada política exterior "pro-UE" con el límite en el reconocimiento del Estado de Chipre. Para los turcos, esta cuestión no deja de ser una "causa nacional". Políticos y opinión pública están unidos en la opinión que Turquía ha hecho ya una cesión enorme a la UE al ampliar la Unión Aduanera incluyendo a Chipre (Karakan,C.;op.cit). La intención de ingreso a la UE ha expandido los *win-sets* en Turquía, pero el reconocimiento del Estado de Chipre es el límite de los mismos.

Este límite es el probable punto de divergencia entre las expectativas que la UE posee de la política exterior de Turquía. La Unión pidió a Turquía la "normalización" de las relaciones bilaterales con todos los Estados miembros, incluyendo a la República de Chipre (Comisión Europea;2005). Pero el efecto que tiene este conflicto homogéneo en el Nivel 2 de Turquía, al existir grupos de férrea oposición al reconocimiento de la República de Chipre, es el de aumentar el riesgo de deserción involuntaria, frenando el acuerdo en el Nivel 1, riesgo que Erdogan difícilmente esté dispuesto a asumir, dada su voluntad de incrementar sus recursos políticos y minimizar pérdidas en el Nivel 2.

Ahora bien, ¿ha tenido resultados positivos este cambio de política exterior en pos de la UE para Turquía y para la parte norte de la isla de Chipre?

La zona norte de la isla de Chipre es reconocida tan solo por Turquía, y sufre un embargo económico que afecta en una gran medida a sus habitantes. Con el cambio de actitud en pos del acuerdo y la unificación, Kofi Annan, en un informe destinado al Consejo de Seguridad de las NU, pidió poner fin al aislamiento

---

<sup>33</sup> La traducción corresponde a la autora.

<sup>34</sup> Al realizarse la actualización del acuerdo aduanero de Turquía con la UE después de la ampliación de 2004, para extender sus efectos a los diez nuevos miembros (que llevaba implícita la intención del reconocimiento de Chipre), Turquía hizo agregar un anexo en el que aclaraba su no reconocimiento de Chipre como Estado (Ministerio de Relaciones Exteriores, op.cit), si bien también lo incluye en la Unión Aduanera y por lo tanto, comercia con él.

internacional de la parte griega de Chipre, sin que esto implicase bajo ningún punto de vista su reconocimiento como Estado (Kinacioglu,M.;Oktay,E.;op.cit). Para Annan, “el voto turcochipriota había invalidado cualquier lógica para presionarles y aislarles” (Ministerio de Relaciones...;op.cit;p.9). La UE, por su lado, se comprometió a poner fin al aislamiento turcochipriota mediante su decisión de abril de 2004: los Reglamentos para la ayuda financiera y el comercio directo elaborados por la Comisión (Ministerio de Relaciones...;op.cit). Sin embargo estos instrumentos aún no han sido puestos en marcha, y no ha habido ningún avance en la eliminación a los embargos internacionales (Kinacioglu,M.;Oktay,E.;op.cit). Por otro lado, el ingreso de la República de Chipre como miembro de pleno derecho a la UE complica a Turquía debido a que ahora Chipre podrá vetar cualquier decisión que implique beneficiar a la zona norte de la isla o, inclusive, vetar el ingreso de Turquía a la UE, por lo que el *win-set* en el Nivel 1 ahora, se reduciría.

El avance que se registró en las relaciones Turquía-UE fue la apertura de las negociaciones de acceso en 2005 debido a que la UE determinó que Turquía cumplía los Criterios de Copenhague, lo cual es de una gran importancia, pero está relacionado con el cumplimiento de estos criterios, y no se visualiza una relación directa entre esta aceptación y el cambio en la política de Turquía con respecto a Chipre.

## **Conclusión**

Turquía ha demostrado, desde su ingreso a la Organización Tratado Atlántico Norte (OTAN) en 1952, una inclinación hacia Occidente, a pesar de ubicarse la mayor parte de su territorio en Asia y a pesar de que la mayoría de su población no es cristiana, como sí lo es en Europa, y Occidente en general. Turquía en 1953 mostró su voluntad de formar parte de Europa. A partir de ese momento, las relaciones con este continente se vieron marcadas por la cuestión de la membresía de pleno derecho al modelo de integración regional. La política exterior de Turquía se ha visto también afectada con el fin de ingresar a la UE, ya que se ha inclinado más hacia Occidente que hacia Oriente.

Como se ha visto en este trabajo, la cuestión de Chipre es de suma importancia tanto para Turquía como para la UE. Esta cuestión marcó las relaciones de ambos y las perspectivas de ingreso de Turquía. A partir del análisis de ese caso se pudo concluir que efectivamente hubo un cambio en la política exterior del país en pos del ingreso a la UE, y este cambio se vio directamente relacionado con un cambio en las estructuras de poder en el Nivel 2 de Turquía. Para obtener prestigio y legitimidad en el plano doméstico, el gobierno que comenzó en 2002 cambió políticas tradicionales y posturas que en Turquía hubiese sido impensable cambiar tiempo atrás.

Por primera vez se llegó a una superposición de preferencias, permitiendo a Turquía llegar a un acuerdo en el nivel internacional. La coincidencia de las preferencias de Erdogan tanto con los euroescépticos como con la UE le permitió legitimarse como jefe negociador. La segunda preferencia de Erdogan (negociar en pos del Plan Annan) sería así un óptimo a largo plazo porque, en caso de avanzar sustancialmente en la negociación por la membresía plena en la UE, él adquiriría aún más prestigio en el nivel doméstico.

Por lo tanto, la política exterior turca es un indicador eficiente de su voluntad de ingreso a la UE ya que esta política exterior se ve ampliamente afectada por los hechos de la política doméstica, y en la actualidad, refleja el pensamiento de los grupos “pro-UE”, que representan a la mayor parte de la población.

La política exterior turca es una política condicionada por los factores domésticos, que puede acercarse o alejarse de la UE, dependiendo de qué grupo posea el poder en determinado momento.

Ahora bien, Turquía se acercó a Europa en aquellos momentos en los que la UE le daba mayores perspectivas de ingreso. Pero la UE no ha sido siempre clara en sus intenciones respecto de Turquía: ha rechazado su ingreso en dos ocasiones y luego lo ha aceptado, con respecto a la cuestión Chipre, la UE prometió a Turquía en 1990, cuando la parte griega de la isla aplicó para la membresía plena, que las negociaciones de ingreso con la República de Chipre no comenzarían hasta que no se resolviera el conflicto. Esta promesa no fue cumplida (Kinacioglu, M., Oktay, E.; op.cit). Acciones como estas, y las diferencias que se realizan con Turquía a la hora de establecer los requisitos que guiarán el proceso de integración, llevan a que las expectativas de ingreso y la confianza y reconocimiento por parte de Turquía hacia la UE se reduzcan. Esta falta de expectativas en el Nivel 2 de Turquía puede llevar a un cambio en su política exterior, dando más poder a los grupos “euroescépticos” al aumentar su credibilidad.

Por lo tanto, la política exterior turca no tendría una vinculación directa con el hecho de que la UE resista a su ingreso. Las razones de este rechazo deberían buscarse, entonces en otras cuestiones, como por ejemplo, la demografía turca y el poder de voto de los estados miembros de la UE.

Un cambio de este tipo debería ser ponderado por el Nivel 2 de la UE, ya que, como se ha visto, Turquía es un país con características que lo pueden hacer muy valioso a la hora de llevar el mensaje Europeo a Oriente Medio. Su posible rol de “puente” entre Oriente y Occidente, fortalecido por la pertenencia de este país a foros internacionales tanto orientales como occidentales, es de suma importancia, sobre todo en un contexto en el cual la seguridad es primordial.

## **Bibliografía**

- Avci, Gamze, “Turkey’s slow EU candidacy: insurmountable hurdles to membership or simple euro-scepticism?”, Turkish Studies, primavera 2003, Vol. 4, pp. 149-170.
- Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola, Pasquino, Gianfranco; Diccionario de Política; 12º edición; Méjico; Siglo Veintinuno Editores; 2000; Tomo 1.
- Carroll, Thomas Patrick; “Turkey’s Justice and Development Party: A model for Democratic Islam?”; Middle East Intelligence Bulletin, Junio/Julio 2004; Vol. 6, Issue 6/7, pp. 22-72.
- Chislett, William:
  - a- “La Adhesión de Turquía a la Unión Europea: el momento de la verdad”; Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos; Diciembre de 2004.
  - b- “Adhesión de Turquía a la Unión Europea: ¿una rosa o una espina?”; Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos; 2004.
- Comisión Europea, “2004 Regular report on Turkey’s progress towards accession”.
- Comisión Europea: Negotiating Framework, Luxemburgo, 3 de octubre de 2005.
- Comisión Europea; Dirección General de Prensa y Comunicación:
  - a- “El funcionamiento de la Unión Europea- Guía del Ciudadano sobre las instituciones de la Unión Europea”, junio de 2003
  - b- “Más Unidad en la Diversidad- La Mayor Ampliación que ha vivido la Unión Europea”, Noviembre de 2003.
- Comisión Europea; “2003 Progress Report on Turkey’s progress towards Accession”.
- Consejo Europeo; “Presidency Conclusions”; Bruselas, Diciembre de 2004.
- Constitution of the Republic of Turkey; 1982, con las enmiendas realizadas en 2001 y 2004.
- Delegación de la Comisión Europea en Turquía, “Historial Review”; <http://www.deltur.cec.eu.int/default.asp?lang=1&pld=4&fld=1&prnId=1&hnd=0&ord=0&docId=536&fop=1>; 2006.
- Embajada de Turquía en Washington:
  - a- “Country Profile”; [http://www.turkishembassy.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=19](http://www.turkishembassy.org/index.php?option=com_content&task=view&id=19)

6&Itemid=199; 2007.  
b- “Economy and Business”;  
[http://www.turkishembassy.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=47](http://www.turkishembassy.org/index.php?option=com_content&task=view&id=47&Itemid=67)  
&Itemid=67; 2007.

- Farley, Jonathan; “Turkey’s Foreign Policy”; Round Table; Enero 1995, Vol. 333 Issue 1, p81-89.
- Foreign Policy Edición Española; “Ejército Turco”; oct-nov 2006.
- Gresh, Alan y Rodvanyi, Jean, “Chipre: de la esperanza a la decepción”, El Atlas Le Monde Diplomatique, 1º ed., Bs. As., 2006; pp. 144-145.
- Güney, Aylin; “Los militares, la política y los dilemas de la Posguerra Fría en Turquía” en Kooning, Kees y Kruijt, Dirk; Ejércitos Políticos; Instituto de Estudios Peruanos (IEP); Perú, 2003.
- Hakki, Murat Metin; “Turkey and the EU: Past Challenges and Important Issues Lying Ahead”; Turkish Studies, Vol.7, No. 3; Septiembre 2006; pp. 451-471.
- Karakan, Cemal, “Gradual integration: An attractive alternative integration process for Turkey and the EU”, European Foreign Affairs Review, Vol 31, Otoño 2006, pp. 313-331.
- Keohane, Robert O. y Nye, Joseph S.; Poder e Interdependencia- La política mundial en transición; 1º edición; Argentina; Grupo Editor Latinoamericano (GEL); 1988.
- Kinacioglu, Müge y Oktay; Emel; “The Domestic Dynamics of Turkey’s Cyprus Policy: Implications for Turkey’s Accession to the European Union”; Turkish Studies; Vol. 7; No. 2; Junio de 2006; pp. 261-273.
- Kösebalan, Hasan; “Turkey’s EU Membership: A Clash of Security Cultures”; Middle East Policy; Vol. IX; No. 2; Junio de 2002; pp. 130-147.
- Lorca, Alejandro, et.al., “Perspectivas ante el inicio de las negociaciones de adhesión de Turquía a la Unión Europea”, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos; Abril de 2006.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Turquía, “Cyprus (Historical Overview)”; [http://www.mfa.gov.tr/MFA/ForeignPolicy/MainIssues/Cyprus/Cyprus\\_HistoricalOverview.htm](http://www.mfa.gov.tr/MFA/ForeignPolicy/MainIssues/Cyprus/Cyprus_HistoricalOverview.htm), 2005.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Turquía; “Sinopsis de la Política Exterior Turca”; 2007.

- Oguzlu, Tarik:
  - a- "Changing Dynamics of Turkey's US and EU Relations"; Middle East Policy; Vol. XI; No. 1; Primavera de 2004; pp. 98-106.
  - b- "The Impact of 'Democratization in the Context of the EU Accession Process' on Turkish Foreign Policy"; Mediterranean Politics; Vol. 9, No. 1; Primavera de 2004; pp.94-113.
- Phillips, David, "Turkey's dreams of accession", Foreign Affairs, septiembre/octubre 2004.
- Putnam, Robert D.; "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games"; International Organization 42.3; Verano de 1988.
- Tavernise, Sabrina; "Ruling party in Turkey wins broad victory"; New York Times, 23 de Julio de 2007; [http://www.nytimes.com/2007/07/23/world/europe/23turkey.html?\\_r=1&oref=slogin](http://www.nytimes.com/2007/07/23/world/europe/23turkey.html?_r=1&oref=slogin)
- Tratado de la Unión Europea; Maastrich, 29 de Julio de 1992.
- Unión Europea:
  - a- "Acervo comunitario"; [http://europa.eu/scadplus/glossary/community\\_acquis\\_es.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/community_acquis_es.htm), 2007.
- Unión Europea:
  - a- "Asociación para la adhesión de Turquía"; <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/e40111.htm>; 2006.
  - b- "Estrategia de preadhesión de Turquía"; <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/e40113.htm>; 2006.
- Wood, S. y Quaissier, W., "Turkey's Road to the EU: Political Dynamics, Strategic Context and Implications for Europe", European Foreign Affaire Review, Vol. 10, Verano 2005, pp. 147-173.
- Yavuz, M. Hakan; "Turkish- Israeli Relations through the Lens of the Turkish Identity Debate"; Journal of Palestine Studies XXVII; No. 1, Otoño 1997, pp. 22-37.