

REVISTA CIDOB D'AFERS  
INTERNACIONALS 75.

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

Conclusiones  
Francesc Morata

# Conclusiones

Francesc Morata\*

## RESUMEN

En sus conclusiones al tema general "Turquía y la UE: trazando el camino a seguir", el autor apunta los principales retos a los que deberán enfrentarse Turquía y la UE en su largo recorrido hacia la integración y manifiesta la importancia de construir puentes utilizando todos los recursos políticos disponibles, así como sacando partido de uno de los principales recursos de la gobernanza europea: las redes.

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

Las distintas aportaciones de los expertos turcos y europeos han abordado las implicaciones políticas, económicas y sociales que se derivan del inicio del proceso de negociaciones con vistas a la eventual adhesión de Turquía a la Unión Europea (UE). Sin duda, resulta difícil condensar un debate tan rico en unas pocas páginas. Ello nos lleva a realizar algunas consideraciones previas antes de adentrarnos en lo que parecen ser los retos más importantes para ambas partes de cara a un futuro rodeado aún de muchas incertidumbres:

– La primera observación se refiere a la complejidad de un proceso interdependiente, multilateral y multinivel como el que se ha puesto en marcha a partir de octubre de 2005. Éste tiene como protagonistas a un conjunto de actores gubernamentales y no gubernamentales, tanto en Turquía como en los Estados Miembros y la UE. A ello, cabe añadir la influencia de actores externos, como Estados Unidos, y de los distintos procesos en curso en Oriente Medio o en las repúblicas del Cáucaso.

– La segunda consideración se relaciona con la idea de proceso, entendido como aprendizaje mutuo, interacción y transformación. Por ahora, sabemos que la hipotética adhesión de Turquía no tendrá lugar antes de 2015 o, más probablemente, después de esta fecha. La perspectiva del medio o largo plazo es un dato importante porque es la condi-

ción necesaria para permitir un mejor conocimiento mutuo y el establecimiento de relaciones basadas en la confianza. Actualmente, son muchos los intereses a favor y en contra de la adhesión. Sin embargo, hay razones suficientes para pensar que la situación en la que nos encontraremos dentro de diez o quince años será bastante distinta de la actual. Más adelante volveremos sobre la influencia de la variable temporal. Sin embargo, si hay algo claro ahora es que la entrada de Turquía no está garantizada y que su eventual materialización requerirá muchísimo trabajo y altas dosis de voluntad política. También hay que dejar abierta la posibilidad de que, durante este largo proceso, cualquiera de las dos partes pueda decidir que el precio es demasiado elevado y estime preferible renunciar a pagarlo.

– La tercera y última observación inicial se refiere a la credibilidad y a la confianza, dos condiciones imprescindibles para una negociación a largo plazo. El tres de octubre de 2005, a pesar de las dificultades de última hora, la UE fue capaz de preservar su credibilidad y, tras definir la “hoja de ruta”, ahora le corresponde asumir sus propios compromisos. Sin duda, los Estados Miembros están dispuestos a ejercer un papel de control mucho más estricto que en cualquier otra negociación anterior. Esta presión pesará obviamente sobre el comportamiento de la Comisión Europea. Sin embargo, conviene no olvidar que ésta seguirá siendo el interlocutor privilegiado de las autoridades turcas. Al parecer, ambas partes ya han conseguido generar un clima de entendimiento mutuo y este es un factor muy positivo de cara al futuro.

## LOS PRINCIPALES RETOS PENDIENTES

A lo largo de los últimos años, Turquía ha emprendido un programa a todas luces impresionante de reformas económicas y políticas con el objetivo de cumplir con los requisitos esenciales de un Estado candidato. En contra de muchos pronósticos pesimistas, el Gobierno del primer ministro Recep Tayipp Erdogan ha llevado a cabo un cierto número de adaptaciones fundamentales, como la abolición de la pena de muerte o el reconocimiento de una serie de derechos culturales para la minoría kurda.

Sin embargo, la credibilidad de Turquía seguirá midiéndose en función de factores internos, entre los cuales destacan la estabilidad económica y el mantenimiento del consenso alrededor de la necesidad de adecuarse a las exigencias europeas. Ello requerirá, no sólo un liderazgo fuerte, sino también la construcción de las capacidades institucionales necesarias para completar las numerosas reformas aún pendientes. Esas reformas incluyen aspectos técnicos, como la adaptación al acervo comunitario o la superación de los 35 capítulos en que se ha dividido la negociación. También afectan a temas muy sensibles mencionados por los distintos autores:

- la adaptación del sistema judicial;
- la modernización de la Administración pública y la lucha contra la corrupción;
- la clarificación de las relaciones entre el poder civil y el militar;
- la garantía del respeto de los derechos humanos;
- la reforma del sistema educativo;
- una mejora sustancial de los derechos de las minorías, concretada en el reconocimiento del derecho a la autonomía política, para lo cual convendría tener en cuenta algunas experiencias europeas exitosas;
- la igualdad hombre-mujer;
- y la lucha contra los desequilibrios territoriales y la degradación del medio ambiente.

Todas estas cuestiones conforman la agenda política turca para los próximos años, durante los cuales será necesario superar obstáculos, resistencias y presiones de todo tipo, tanto en Turquía como en la Unión. Al mismo tiempo, existe una clara preocupación en lo que se refiere a la incorporación de los principios de la gobernanza europea, como la transparencia política, la rendición de cuentas y la participación social, a pesar de no ser plenamente efectivos ni en la UE ni en los Estados Miembros.

Conviene recordar que el marco negociador establecido en octubre de 2005 no es demasiado favorable a las aspiraciones turcas. No sólo no se ha fijado una fecha final, sino que tampoco se garantiza el resultado, condicionado por la “capacidad de absorción” de la UE. También se deja la puerta abierta a una eventual suspensión a petición de la Comisión o de un tercio de los Estados Miembros en caso de “persistente violación” de los principios democráticos o de los derechos fundamentales por parte de Turquía. Además, se incluyen otras novedades, consistentes en la exigencia de cerrar cada uno de los capítulos antes de pasar al siguiente o en la necesidad de demostrar las capacidades administrativas y judiciales de aplicación de la normativa comunitaria. Por último, se prevé la posibilidad de establecer largos períodos transitorios, derogaciones, y cláusulas de salvaguardia permanentes en algunas áreas estratégicas como la libertad de movimientos de personas, políticas estructurales y agricultura.

A todo ello se añaden los siguientes factores: las fuertes reticencias de Austria y, en particular, de Francia que, a raíz de una reforma constitucional, se ha obligado a convocar un referéndum sobre la adhesión de cualquier nuevo Estado tras la eventual entrada de Croacia; las tensiones recurrentes con Grecia; y la cuestión de Chipre. Este último punto es especialmente delicado. En septiembre de 2005, el Parlamento Europeo instó a la Comisión a evaluar el cumplimiento del protocolo de Ankara, relativo a la apertura del espacio marítimo y aéreo turco a la República de Chipre, en el momento de iniciar las negociaciones. En junio de 2006, a los pocos días de iniciarse, los contactos quedaron interrumpidos debido a la negativa de Ankara a reconocer a la República de Chipre si no se daba una salida a la situación de aislamiento de los turcochipriotas.

Otro elemento que puede incidir fuertemente en el proceso es la crisis del proceso de integración europea tras el fracaso de los referéndum francés y holandés, y que podría verse agravada tras la entrada –si se cumplen las previsiones– de Rumania y Bulgaria en 2007. Resulta muy difícil imaginar un consenso sobre el ingreso de Turquía sin una reforma previa de las instituciones. La eventual entrada de este país alteraría los equilibrios institucionales y, en especial, el peso de los grandes Estados Miembros. Con el 15% de la población, los turcos tendrían la posibilidad de condicionar fuertemente la formación de coaliciones en el seno del Consejo.

Por tanto, Turquía tiene que adecuarse, pero también debe hacerlo la Unión. Una parte de los problemas que ésta atraviesa son atribuibles a las condiciones en que se produjo la gran ampliación al Este en mayo de 2004. Si bien no fue acogida con excesivo entusiasmo entre los Quince, nadie puso en duda el carácter “europeo” de los diez nuevos Estados Miembros. Tratándose de Turquía, la percepción es muy distinta. En muchos Estados Miembros se la ve como un país problemático por varios motivos que pueden conjugarse entre sí: no pertenece a Europa; es demasiado grande y pobre; y, sobre todo, es de mayoría musulmana.

El factor tiempo puede contribuir a cambiar estas percepciones dominantes y eliminar los prejuicios, a menudo basados en la ignorancia y la manipulación política. En algunos Estados Miembros, la extrema derecha populista ha aprovechado la ocasión para jugar la carta del miedo a la inmigración turca, y no cabe excluir su utilización oportunista por parte de algunos líderes estatales. Los argumentos a favor y en contra de la entrada de Turquía requieren un debate abierto y sosegado. Los ciudadanos europeos deben ser conscientes de que cerrar las puertas a este país no resolverá los problemas actuales, ya sean los de la deslocalización de empresas, la inmigración ilegal o la capacidad de hacer frente a los retos de la globalización.

De momento, con independencia del resultado final, es importante construir puentes entre la UE y Turquía, utilizando los diversos instrumentos políticos disponibles a todos los niveles y sacando partido de uno de los principales recursos de la gobernanza europea: las redes. Ello debería concretarse en actuaciones en los siguientes ámbitos:

- plena participación turca en los programas de intercambio cultural y educativo (Erasmus, Sócrates, Leonardo, etc.);
- participación en el Programa Marco de investigación y Desarrollo;
- asistencia financiera y técnica en materia de cohesión económica y social;
- cooperación administrativa en temas como la lucha antiterrorista, la inmigración ilegal, los riesgos para la salud humana o la protección ambiental;
- coordinación permanente en el ámbito de la política exterior y de defensa con el objetivo de favorecer la paz y la estabilidad en Medio Oriente y en la región caucásica. En este sentido, Turquía debería desempeñar un papel clave en la implementación de la nueva Política de Vecindad de la Unión.

Uno de los puntos más interesantes del debate es el relativo a la relevancia del llamado “modelo turco” surgido de las elecciones de 2002. Dicho modelo, basado en la construcción de un sistema democrático en una sociedad islámica, ha sido puesto en entredicho por los expertos turcos. En lugar de un modelo, se trataría más bien de un experimento, hasta ahora inédito, de integración de la población islámica en el proceso político, del que no es ajeno el nacionalismo. Sin embargo, el nacionalismo, como vector ideológico de la construcción del Estado moderno, es una característica común a los partidos turcos. La realidad parece ciertamente más complicada. El liderazgo del AKP es visto como la etapa actual de un proceso histórico que combina el avance hacia la democracia con el conservadurismo social bajo la bandera de la tradición islámica. Desde este punto de vista, podrí­an establecerse algunos paralelismos con la cultura política democristiana predominante en algunos países europeos, como Alemania o Austria, curiosamente dos de los países en los que la eventual adhesión turca suscita más rechazos. En cualquier caso, resulta inevitable plantearse algunas preguntas: ¿Hasta qué punto el AKP será capaz de impulsar la liberalización económica sin perder apoyos sociales? ¿Cuál será el impacto en las zonas más atrasadas del país donde el nacionalismo kurdo es dominante? A mediados de 2006, se observan algunas señales preocupantes, desde el freno a las reformas políticas, en particular en materia de derechos y libertades, al incremento de las tensiones entre el ejecutivo de Erdogan y el Ejército en torno a los temas religiosos, sin olvidar el incremento de la violencia en las áreas donde reside la minoría kurda.

Resulta difícil imaginar cómo podría ser una Unión cosmopolita de 30 Estados Miembros y más de 550 millones de habitantes, colindante con Irak, Siria, Israel y las repúblicas caucásicas. En todo caso, para ser viable, esta entidad europea debería cumplir cuatro grandes requisitos que están en el centro del debate actual: garantizar la democracia supranacional, preservar la diversidad cultural y la cohesión social, y asumir responsabilidades globales. En este escenario, Turquía tendría seguramente un papel relevante, con o en la UE.