

El futuro de Turquía en Europa

Ahmet O. Evin

Decano Fundador
Istanbul Policy Center,
Sabanci University

La decisión del Consejo Europeo de Bruselas tomada el 17 de diciembre de 2004 de iniciar las negociaciones de incorporación con Turquía supone un hito en las relaciones entre Turquía y la UE. Miembro asociado desde 1964, el camino de Turquía hacia la candidatura formal ha sido accidentado, con repetidas frustraciones y cambios radicales. Su intento en 1987 de entrar a formar parte como país miembro fue rechazado dos años después, cuando la Comisión pospuso de forma indefinida la valoración de su solicitud; el Consejo Europeo de Luxemburgo rechazó en 1997 otorgar a Turquía el estatus de país candidato, a pesar de haber suscrito un tratado aduanero con la UE el año anterior. La decisión de Bruselas se produjo como resultado de las reuniones mantenidas en el Consejo celebrado en Helsinki en 1999, en el que se reconoció a Turquía «como Estado candidato a unirse a la Unión amparándose en los mismos criterios seguidos en el caso de otros Estados candidatos»,¹ y en el Consejo de Copenhague, en el que se decidió establecer negociaciones «sin dilación»,² siempre que Turquía respetara los criterios de Copenhague antes de diciembre de 2004. Como consecuencia de las importantes reformas (entre las que se incluían enmiendas constitucionales) realizadas desde el año 2001, el Consejo de Bruselas afirma que «Turquía cumple de forma

suficiente los criterios políticos de Copenhague para iniciar las negociaciones de incorporación».³

Dicha incorporación, aunque no se prevé que se produzca antes de la adopción del Marco Financiero del año 2014, representará por sí sola una gran ampliación, con una importante dimensión mediterránea comparable a la expansión hacia los países del sur que experimentó la Comunidad a principios de los años 80. Con sus 4.768 km de línea de costa en el mar Egeo y Mediterráneo y una frontera de 911 km con Siria, Turquía se convertirá en el mayor país mediterráneo de la Unión Europea, además de en el Estado miembro de mayor extensión. Su incorporación supondrá la extensión del territorio de la UE hasta la región del Mediterráneo Oriental, Oriente Medio y la zona del mar Negro. Después de la entrada de Turquía, junto con la ya prevista incorporación de Croacia y Albania, toda la costa norte del Mediterráneo se convertirá en territorio continuo de la UE, con la insignificante excepción de Mónaco, y dejará, a excepción de Israel, únicamente a los países árabo-musulmanes de la región MENA fuera de la Unión Europea.

El camino y las negociaciones para la incorporación de Turquía también se han visto afectados por las relaciones que mantiene con sus vecinos mediterráneos. La decisión de Helsinki se tomó después de que Grecia retirase sus objeciones a la candidatura turca, como resultado del acercamiento entre los dos países que se produjo en 1999. Cuando el Consejo de Copenhague de 2002 aprobó la incorporación de Chipre en mayo de 2004, a pesar de la falta de progreso en las negociaciones sobre la unificación de

¹ *Conclusiones de la Presidencia: Consejo Europeo de Helsinki, 10 y 11 de diciembre de 1999*, véase http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/00300-r1.es9.htm

² *Conclusiones de la Presidencia: Consejo Europeo de Copenhague, 12 y 13 de diciembre de 2002*, véase http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/73843.pdf

³ *Conclusiones de la Presidencia: Consejo Europeo de Bruselas, 16 y 17 de diciembre de 2004*, véase http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/83202.pdf

la isla, la decisión suponía el riesgo de introducir en la UE un inestable conflicto fronterizo entre un Estado miembro y un Estado candidato, además de la implicación cercana de un Estado miembro en la misma disputa. A lo largo de 2003, el Gobierno de Turquía siguió realizando «los esfuerzos necesarios para encontrar una solución definitiva al conflicto chipriota»,⁴ pero las negociaciones seguían en punto muerto, dando pie a que surgieran preocupaciones de que Turquía podría encontrarse con un «importante obstáculo» en su camino hacia el mantenimiento de negociaciones formales.⁵ A finales de marzo de 2004, el primer ministro turco, junto con su homólogo griego, participó en las negociaciones de Bürgenstock entre las dos comunidades chipriotas, auspiciadas por el secretario general de las Naciones Unidas. Al mismo tiempo, Ankara iniciaba su campaña para promover el apoyo de la comunidad turca de Chipre a la nueva versión del Plan Annan para la unificación de Chipre. Aunque las negociaciones de Bürgenstock finalizaron sin que la comunidad griega de Chipre diera su apoyo al plan propuesto por las Naciones Unidas, se realizaron sendos referéndums en ambas partes de la isla el 24 de abril de 2004. La mayoría de la comunidad turca de Chipre votó a favor del plan, pero la comunidad griega lo rechazó por una amplia mayoría. El 1 de mayo de 2004, la República de Chipre, formada por la parte griega de la isla, entraba a formar parte de la Unión Europea. Como muestra de reconocimiento del importante apoyo de Turquía al plan de reunificación, en junio de 2004 el Consejo de Bruselas se congratulaba de la «contribución positiva del Gobierno de Turquía» para conseguir un acuerdo definitivo del conflicto chipriota, al mismo tiempo que exigía a Turquía a llevar a cabo la «adaptación del Acuerdo de Ankara para cumplir los trámites de incorporación de los nuevos Estados miembros».⁶

El conflicto chipriota resultó ser uno de los retos más importantes de entre los que se trataron durante la celebración de la cumbre de Bruselas en diciembre

de 2004. Aunque en 2002 los 15 estados miembros de la UE no habían aprobado de forma explícita que la resolución del conflicto chipriota fuera una condición previa para iniciar negociaciones de incorporación con Turquía (la única condición previa era que se respetaran los criterios de Copenhague), y a pesar de que Turquía se mantenía «en una buena situación debido a su papel constructivo» en la promoción del Plan Annan,⁷ ahora debían considerar la República de Chipre como un Estado miembro. El dilema de Turquía era cómo evitar el reconocimiento del gobierno de Nicosia como único representante de toda la isla al mismo tiempo que extendía el tratado aduanero a los diez nuevos estados miembros. Se encontró una solución provisional, haciendo que Turquía declarara su intención de firmar «el Protocolo para la adopción del Acuerdo de Ankara antes de iniciar las negociaciones de incorporación».⁸

La segunda fuente de problemas provenía de la oposición, especialmente fuerte en algunos Estados miembros de la UE, a la incorporación total de Turquía. A partir de la insistencia turca, el Consejo declaró que «el objetivo indicado de las negociaciones es la incorporación», pero declaraba asimismo en la frase siguiente que «dichas negociaciones son un proceso abierto, cuyo desenlace no puede garantizarse de antemano». Las conclusiones de la cumbre también hacían referencia a «largos períodos de transición, prórrogas, acuerdos específicos o medidas permanentes de salvaguarda».⁹ A pesar de que Turquía ha dado algunos pasos hacia su pertenencia a la Unión Europea, las dudas sobre su «condición europea» no parecen haber disminuido de forma proporcional. Aunque el derecho de pertenencia de Turquía no ha sido cuestionado de forma oficial en ningún momento por parte de la Comisión, se ha mantenido intacta la obsesión sobre la falta de credenciales europeas por parte de Turquía en la opinión pública de Europa (Occidental) así como en algunos círculos políticamente influyentes de la UE. Como consecuencia, los debates europeos sobre la incorpora-

⁴ Informe Regular del año 2003 sobre el progreso de Turquía hacia la admisión e Informe Regular del año 2004 sobre el progreso de Turquía hacia la admisión, véase <http://www.deltur.cec.eu.int/english/2003RegularReport.doc> y http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2004/pdf/rr_2004_en.pdf

⁵ William Chislett, «Turkey's Membership of the European Union: A Rose or a Thorn?», Real Instituto Elcano, Artículo en Progreso núm. 17/2004.

⁶ Conclusiones de la Presidencia: Consejo Europeo de Bruselas, 17 y 18 de junio de 2004, véase http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/81750.pdf

⁷ Kemal Kirişçi, «The December 2004 European Council: Is it an Historic Turning Point?», *MERIA: The Middle East Review of International Affairs* 8 (Núm. 4, artículo 8: diciembre de 2004).

⁸ Conclusiones de la Presidencia: Consejo Europeo de Bruselas, 16 y 17 de diciembre de 2004, véase http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/83202.pdf

⁹ Ibid.

ción de Turquía se han centrado más en la capacidad de la Unión Europea de absorber un país de la magnitud y características de Turquía que en la capacidad su Turquía de adaptarse por completo a las normas europeas.

¿Cuál será el impacto potencial de la incorporación de Turquía en la UE? En primer lugar, con la entrada de Turquía, las fronteras de la Unión Europea se extenderán hasta Georgia, Armenia y Azerbayán, además de Irán, Irak y Siria, uniendo dos regiones geoestratégicamente importantes: Oriente Medio más allá del Mediterráneo Oriental y la región del sur del Cáucaso cerca de la cuenca del mar Caspio. Además, la Unión incorporará un efectivo poder regional: con su experiencia histórica y su situación de familiaridad con los países vecinos, Turquía dotará de un mayor peso e importancia estratégica al compromiso de la UE en estas dos regiones. Lejos de representar una superextensión geográfica, la participación de la UE como actor global en Oriente Medio y en la región del mar Negro y el mar Caspio está en concordancia con su Política Europea de Vecindad (PEV, que incluye Georgia, Armenia y Azerbayán) y su Partenariado Euromediterráneo (PEM, o Proceso de Barcelona), que incluye Siria.¹⁰ Aunque Irán e Irak no forman parte del listado de países del PEM, la UE ya ha iniciado importantes contactos con el primero (ligando su iniciativa de abortar las ambiciones nucleares de Irán a su nueva política de cooperación transatlántica) y muy probablemente se verá en la obligación de participar finalmente en la rehabilitación del segundo. Además del posible futuro papel de Turquía como promotor activo de las políticas PEV y PEM entre sus vecinos, su condición de miembro también puede tener como consecuencia una mayor estabilidad en el conjunto de la zona de los Balcanes y la región del mar Negro. La incorporación de Turquía, según distintos líderes políticos de la UE, supondría además un freno efectivo a la expansión del islamismo fundamentalista en Europa. Según su opinión, la incorporación de esta república laica, con una población mayoritariamente musulmana, en el seno de la UE no sólo anclaría a un socio geoestratégicamente importante en las estructuras

europeas, sino que además enviaría un mensaje convincente a la totalidad del mundo islámico del rechazo por parte de la Unión a la tesis del «choque de civilizaciones».

Y en segundo lugar está el impacto potencial que la entrada de Turquía tendría en las instituciones, toma de decisiones y presupuesto de la Unión Europea, así como las diferencias regionales y la migración, teniendo en cuenta su extensión, población y economía. La verdad es que si Turquía se uniera hoy a la Europa de los 27 (considerando que Bulgaria y Rumania fueran Estados miembros), se añadiría un 18 % a la superficie de toda la Unión, y un 15 % de población, pero sólo un 2,2 % del PIB.¹¹ Pero en el caso de que Turquía siga a rajatabla su programa de reformas, asegurando de este modo una estabilidad macroeconómica y fiscal continuada, gozará de una tasa de crecimiento mucho mayor (entre un 6 y un 7 % anual) que el resto de la Unión Europea de los 25; será capaz de atraer un importante aumento de inversión exterior, lo que provocará un desarrollo más rápido de los polos de crecimiento industrial, como por ejemplo el de la zona metropolitana de Estambul. Una convergencia regular con la UE durante la próxima década no sólo servirá para reducir la disparidad entre la economía de la Europa de los 27 y la de Turquía (aunque se necesitarán varias décadas para que la economía turca alcance el nivel económico de la Unión después de la ampliación), sino que se modificará el flujo migratorio, ya que la población se desplazará de las áreas rurales de Turquía hasta los polos de crecimiento del país y se reducirá de este modo la marcha a Europa de trabajadores semicualificados o no cualificados.¹² Los modelos de alto crecimiento que llevan a la incorporación de Turquía en el año 2015 dan como resultado una reducción importante y sistemática de los flujos migratorios hacia la Europa de los 15 en comparación con los modelos de crecimiento bajo en los que no se prevé la incorporación turca, considerando incluso la libre circulación de trabajadores en los modelos de alto crecimiento.¹³ Resulta improbable que Turquía, como Estado miembro de la UE dentro de diez años, exporte mano de obra no cua-

¹⁰ Roberto Aliboni, «The Geopolitical Implications of the European Neighbourhood Policy», *European Foreign Affairs Review* 10 (N.º 1: primavera de 2005): 1-16.

¹¹ Comisión de las Comunidades Europeas, *Issues Arising from Turkey's Membership Perspective*, Documento de Trabajo del Personal de la Comisión SEC(2004) 1202, véase http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2004/pdf/issues_paper_en.pdf

¹² *Ibid.*

¹³ Refik Erzan, Umut Kuzubaş et Nilüfer Yıldız, «Growth and Immigration Scenarios for Turkey and the EU», Centro de Estudios de Política Europea. Documentos de Trabajo UE-Turquía 13 (diciembre de 2004).

lificada a la Unión de los 15, sino todo lo contrario, ya que resulta más probable que los profesionales más cualificados, atraídos por unos mayores salarios, ocupen puestos de trabajo en la Unión de los 15 que, por entonces, deberá resolver los importantes retos económicos derivados de una población envejecida. Las economías de los Estados miembros de la UE se verán beneficiadas, aunque sólo ligeramente, por la entrada de Turquía en la Unión, entrada que brindará una gama de oportunidades de mercado y, al mismo tiempo, ofrecerá la mano de obra necesaria. La economía turca, no obstante, se beneficiará también de su incorporación, teniendo como único y leve impacto negativo la mencionada «pérdida de talentos» como consecuencia de la migración de mano de obra cualificada a la Europa de los 15.¹⁴ A pesar de las inmensas disparidades que Turquía aportaría a la UE (tanto dentro del país como, como Estado pobre, a la globalidad de la Unión) y de la gran importancia de la agricultura en su economía (segunda, sólo por detrás de Rumania), se prevé que el coste de la incorporación de Turquía será inferior al de la expansión del año 2004 (37.000 millones de euros en comparación con los 41.000 millones de euros, en precios de 1999) en el caso de que se conceda a Turquía un paquete financiero similar al destinado a Bulgaria y Rumania.¹⁵ Aunque el impacto de Turquía en la toma de decisiones económicas será bajo teniendo en cuenta el tamaño relativo de su economía, su incorporación se «sumará al peso relativo en la toma de decisiones de la UE de los países más importantes».¹⁶ Sin embargo, el peso de votación de Turquía no superará el 14,4 % (comparado con el 14,5 % de Alemania) si llega a formar parte de la Unión de los 28; según lo establecido del tratado constitucional, se le asignarán un máximo de 84 escaños, que representan un 11,2 % de los escaños del Parlamento Europeo, la misma proporción que Alemania.

La entrada de Turquía en la UE dentro de aproximadamente una década dependerá básicamente de dos condiciones: por un lado, del compromiso y la voluntad política en Turquía para cumplir las prácti-

cas y criterios europeos en la vida política, económica y social y, por otro lado, de la voluntad política y la determinación por parte de los países líderes de la UE para comunicar de un modo eficiente al público la contribución que puede aportar Turquía a la UE como Estado miembro. Desde su candidatura en 1999, la política exterior de Turquía ha pasado a alinearse con la de la UE, especialmente en lo que se refiere a la adopción de un enfoque multilateral en relación con la situación en los Balcanes y el Cáucaso. Una mayor convergencia puede ayudar a Turquía a convertirse en un productor efectivo de seguridad (dura y blanda) en su zona de influencia. El apoyo a la UE y a la candidatura de Turquía para entrar a formar parte de la Unión han sido puntos especialmente fuertes en la opinión pública turca y, a diferencia de la mayoría de países del Este aspirantes a incorporarse a ella, se cree que seguirán siendo importantes durante las negociaciones relativas a su incorporación, siempre que la UE no discrimine, o pueda parecer que lo haga, a Turquía. Aunque se espera que Turquía mantenga relaciones con las instituciones europeas y los procesos derivados de un modo decididamente intergubernamental (en lugar de seguir un enfoque federalista), su preferencia no defería interpretarse como una señal de potencial efecto centrífugo que pueda distraer a la UE de conseguir una mayor integración política y un sentido más fuerte de identidad europea. La Europa de las dos velocidades (o la UE de geometría variable) es en la actualidad una realidad; algunos Estados miembros se mantienen fuera del tratado de Schengen y otros fuera de la zona euro. Es probable que la reciente ampliación, así como las previstas para el futuro, refuercen esta flexibilidad y saquen provecho de ella, sin imponer a los nuevos miembros obligaciones que no sean capaces de cumplir. En conclusión, deberá tratarse de una Turquía más cosmopolita y europeizada la que se convierta en miembro de una UE, mucho mayor y culturalmente más diferenciada, en la que, gracias al hecho de haber dado acogida a Turquía, se habrá resuelto el Conflicto del Este creado por sus antepasados.

¹⁴ A. M. Lejour, R. A. de Mooij y C. H. Capel, «Assessing the Economic Implications of Turkish Accession to the EU». Oficina Holandesa de Análisis de Política Económica, Documento CPB 56 (marzo de 2004).

¹⁵ Kirsty Hughes, *The Political Dynamics of Turkish Accession to the EU*, Sieps: Instituto Sueco de Estudios de Política Europea, Informe 2004:9.

¹⁶ Ibid.