

Turquía y la Unión Europea en 2005

Balance

Med. 2006

144

Atila Eralp**Director**Centro de Estudios Europeos
Universidad Técnica de Oriente
Medio, Ankara

En 2005, la larga relación entre Turquía y la UE se enfrentó a su mayor desafío, ya que se puso a prueba su capacidad para seguir adelante con dicha relación. Se trataba de un importante reto, ya que, era necesario dar un salto «cualitativo» para poder seguir adelante con la relación. Turquía ya no podía continuar siendo el permanente país candidato sin el estatus necesario para iniciar las negociaciones y, finalmente, tuvo que iniciar la fase de negociación para poder mantener dicha relación de larga duración con la UE. El Consejo Europeo de los días 16 y 17 de diciembre de 2004 ya había decidido que la UE iniciaría las negociaciones el 3 de octubre de 2005, pero en la UE y en Turquía surgían opiniones contrarias y, a medida que se acercaba la fecha, cada vez era más difícil saber con exactitud si Turquía podría iniciar las negociaciones. Tal como quedó patente en las diferentes etapas, el caso de Turquía fue muy cuestionado incluso cuando el Consejo decidió iniciar las negociaciones.

El momento decisivo

La reunión del Consejo Europeo fue el momento decisivo de una larga relación de casi medio siglo. En este largo período, Turquía y la CE (UE) tuvieron que hacer frente a varios altibajos en su relación. Los primeros años fueron bastante armoniosos; corría 1960 y Turquía era miembro asociado de la CE. El Acuerdo de Ankara se firmó en 1963, en ese

clima de armonía, con el objetivo de preparar a Turquía para formalizar su adhesión a la CE. Había más convergencia entre las pautas de Turquía y de la UE en el contexto de la Guerra Fría, ya que la estabilidad política y económica de Turquía se consideraba importante para fortalecer la Alianza Occidental (Eralp, 1993). La relación vivió uno de sus períodos más difíciles durante la década de los 70 y 80, momento en el que las dinámicas de Turquía y de la UE empezaron a divergir más que a converger. Además de las dificultades para formalizar la unión aduanera, también se iban acumulando tensiones surgidas a raíz del concepto de democratización en Turquía y en la CE (Eralp, 1993). En dicho contexto, Turquía no fue capaz de llegar a formar parte de un proceso de ampliación de la UE, al principio del período posterior de la Guerra Fría, cuando la UE estaba centrada en un proceso de expansión con la incorporación de un gran número de países (Eralp, 2000). No fue hasta la Cumbre de Helsinki, en 1999, cuando se formuló una política más inclusiva para Turquía, ya que la UE empezó a darse cuenta de que contribuiría a dar mayor estabilidad, seguridad y paz a la zona de los Balcanes y del Mediterráneo Oriental. Este cambio en la política de la UE animó a las fuerzas turcas favorables a la reforma y fuimos testigos de la construcción de una coalición de grupos nacionales centrados en el proceso de europeización, cuyo principal objetivo era la democratización en Turquía. Sin embargo, el marco de Helsinki requería un cambio más notable en la orientación de las actitudes de los responsables públicos de la UE y de Turquía, para crear una relación de mayor cooperación (Öniş, 2003) Este cambio de mentalidad no fue sencillo, ya que los

responsables públicos turcos y de la UE se habían encontrado durante mucho tiempo con una relación adversa y se trataban unos a otros con términos bilaterales como «nosotros-ellos». En consecuencia, el proceso de reforma de Turquía ha sido algo «lento» en comparación con el de otros países (Eralp, 2003), especialmente por la ambivalencia de la UE en cuanto a la adhesión de Turquía, que convivía con las tendencias políticas nacionales antieuropeas y euroescépticas, incluso cuando gobernaban fuerzas de coalición en Turquía (Eralp, 2003). Así, Turquía fue durante mucho tiempo el único país que no había cumplido las expectativas políticas de la UE, y que no tenía un programa claro de adhesión. Este programa se diluyó un poco cuando el Consejo Europeo, en la Cumbre de Copenhague de diciembre de 2002, decidió que el propio Consejo haría una valoración política del proceso de reforma de Turquía a finales de 2004 y si, llegado ese momento, tomaba la decisión de que Turquía había cumplido con los criterios políticos de Copenhague, la UE iniciaría las negociaciones sin más demora. El hecho de poner «fechas» al programa resultó bastante importante para acelerar algunas iniciativas de reforma en Turquía en los últimos años. Después de Copenhague, el Gobierno turco formuló varias leyes cruciales «de armonización» para cumplir con los criterios de Copenhague, que se centraban en asuntos más delicados del proceso de reforma como la relación militares-civiles y los derechos de las minorías culturales (Öniş, 2003). En dicho contexto, el Consejo Europeo de diciembre de 2004 declaró que Turquía había cumplido de manera «suficiente» con los criterios de Copenhague y decidió iniciar las negociaciones.

La relación de Turquía con la UE se encontró en otra encrucijada histórica en 2005. Mientras que el Consejo Europeo decidió que la UE tenía que iniciar las negociaciones, aún estaba sin aclarar si la UE sería capaz de tomar esta histórica decisión. Por parte de Turquía había una alta expectación, ya que creía que había hecho todo lo que estaba a su alcance en cuanto al proceso de reforma. Por lo tanto, una decisión negativa por parte de la UE no sólo dañaría a la UE como socio creíble, sino que daría fuerza a los sentimientos contrarios a la UE en Turquía. Ofrecer a Turquía la posibilidad de establecer una relación «especial» no compensaría el daño infligido a la relación y, además, ya era demasiado tarde para ofrecer dicho estatus a Turquía, ya que la opinión pública turca estaba preparada para iniciar las negociaciones a finales de 2005. Para la UE, la decisión sobre Turquía llegaba en un momento difícil.

Dificultades en la Unión Europea

En 2005, cuando la larga relación entre la UE y Turquía se encontraba en una encrucijada histórica, la UE se enfrentaba a un momento de «crisis». El Tratado Constitucional no fue ratificado en dos Estados miembros, Francia y Países Bajos, y surgían críticas por todas partes. El presupuesto para el período 2007-2013 aún estaba por decidir, debido a las diferencias entre los principales países miembros. En estos momentos de crisis, la cuestión de la ampliación de la UE era el tema central de los debates y crecían las críticas a las nuevas incorporaciones, ya que la UE era incapaz de solucionar sus propios problemas. El resentimiento de la opinión pública fue creciendo directamente contra los países recién llegados o candidatos, chivos expiatorios de los problemas no resueltos de la UE. La ampliación, una de las políticas más exitosas de la UE, se encontraba bajo una enorme presión y la adhesión de Turquía estaba en el centro de todas las críticas. Para Turquía este contexto era desafortunado; mientras se preparaba para iniciar las negociaciones tras un largo período de espera, la política de ampliación se encontraba con críticas severas y se hacía difícil continuar con esta exitosa política de la UE. Este contexto de «crisis» en la UE refor-

zó las tendencias europeas que estaban a favor de una actitud excluyente o de dar una «calidad de socio especial» a Turquía. Dichas tendencias cogieron fuerza a partir de la Cumbre del Consejo Europeo de Luxemburgo, cuando Turquía fue puesta en una «estrategia europea» especial y se la excluyó del proceso de adhesión habitual; basaban sus argumentos en temas esencialmente geográficos, culturales o religiosos, y puntualizaban que Turquía no pertenecería a la UE como Estado miembro. Dichas tendencias perdieron fuerza cuando el Consejo de la UE adoptó una actitud inclusiva en la Cumbre de Helsinki de 1999, en la que se decidió tratar a Turquía con los mismos «criterios de Copenhague» y que formara parte de la misma relación para adherirse que los demás países candidatos. Las resoluciones de Helsinki en referencia a Turquía fueron drásticamente diferentes de las decisiones de Luxemburgo: más abiertas, más inclusivas y menos discriminatorias. Se basaban en la premisa de que la adhesión de Turquía debía tratarse como en otros casos, con criterios y valores económicos y políticos, en lugar de tener en cuenta factores esencialmente religiosos o culturales (Nicolaidis, 2001). El marco de Helsinki fue muy importante a la hora de establecer una relación que funcionara entre Turquía y la UE. Era esa actitud inclusiva de Helsinki la que se criticó duramente en el contexto de «crisis» de la UE. Las fuerzas europeas más conservadoras se activaron por el resentimiento de las masas y fijaron su atención en aplicar una política de exclusión con respecto a Turquía.

El 3 de octubre, la reunión del Consejo Europeo fue, en consecuencia, un momento clave no sólo para las relaciones entre Turquía y la UE, sino para la misma UE. En un ambiente intenso de debates, la actitud favorable del Consejo a la adhesión de Turquía podía ejercer su influencia, una vez más en un momento histórico, sobre varios tipos de tendencias, desde las más propicias a la exclusión hasta las que apostaban por un «partenariado especial». Entre intensos debates, el Consejo Europeo resolvió que dicha actitud de exclusión no era beneficiosa para una relación duradera entre Turquía y la UE. Se dio cuenta de que en un sistema internacional en el que existe una polarización creciente entre Occidente y el islam y entre EE UU y Europa, la inclusión

de Turquía sería beneficiosa para crear más relaciones de cooperación en las regiones críticas de su entorno. La inclusión de Turquía haría de la UE un modelo más atractivo y disminuiría las tensiones que van en aumento en el turbulento sistema internacional.

Polémica en la relación

El Consejo Europeo también tuvo en cuenta las diferentes posiciones y actitudes frente a Turquía. En consecuencia, adoptó un marco de negociaciones que distaba mucho de los adoptados con anterioridad para otros países en fase de adhesión. El marco de negociaciones en referencia a Turquía afirmaba explícitamente que el proceso de adhesión era indefinido y que el resultado de las negociaciones dependería tanto de la adopción y de la implementación por parte de Turquía del acervo de la UE, como de la capacidad de la UE para absorber Turquía. Estas cuestiones ya habían estado presentes en anteriores procesos de adhesión, aunque en el caso de Turquía se plantearon de forma abierta y formaron parte del marco negociador. Además de estos factores generales, el Consejo también enfatizó la posibilidad de establecer una salvaguarda permanente en algunas áreas críticas como la libre circulación de personas, fondos estructurales y política agraria. Es más, también se subrayó el hecho de que el Consejo Europeo pudiera controlar más de cerca la implementación en el caso de Turquía, formulando «parámetros» tanto en la apertura como en el cierre de cada capítulo. Además de estas cuestiones, también existe el problema perenne de Chipre. El marco negociador establece que Turquía debe trabajar hacia la normalización de las relaciones bilaterales con Chipre y ampliar los Acuerdos de Asociación (la relación basada en la Unión Aduanera) a todos los nuevos Estados miembros, incluyendo la República de Chipre.

Esta situación muestra que el Consejo ha adoptado un marco distinto de negociaciones con Turquía, ya que tuvo en cuenta las lecciones aprendidas de los anteriores procesos de ampliación, y se enfatizó la diferencia de Turquía en cuestiones políticas, económicas y sociales, entre otras. Este énfasis creó un clima de resentimiento en el país e hizo

que la opinión pública afirmara que la UE no solamente trataba a Turquía de forma distinta a los otros países en proceso de adhesión, sino que además lo hacía de manera discriminatoria.

En medio de todos estos problemas, Turquía empezó con el proceso de valoración de varios capítulos del acervo de la UE. A finales de 2005, completó las fases explicativas y bilaterales en unos nueve capítulos. La Comisión ya había preparado su informe de valoración en el capítulo de Ciencia y Tecnología y lo transmitió al Consejo Europeo. La Comisión ha valorado positivamente dicho capítulo y Turquía desea iniciar las negociaciones en el primer semestre de 2006. Sin embargo, cabe mencionar que existe la posibilidad de que Chipre bloquee el proceso de negociación si no en este capítulo en los próximos, al tener voz tanto en el inicio como en el cierre de cada capítulo. Hasta que el problema de Chipre no quede resuelto, existe la posibilidad de «politización» de muchos de los capítulos técnicos, bastante distintos a los del proceso previo de adhesión. El problema de Chipre tiene el potencial de dificultar las relaciones entre Turquía y la UE mientras siga esta situación.

Observaciones finales

Tal como destacan los observadores bien informados del proceso de europeización, éste es distinto y más difícil en el contexto de países candidatos y países no miembros (Di Quirico, 2005). La UE ha usado muchas veces el incentivo de la pertenencia y ha articulado más instrumentos económicos específicos con la finalidad de implementar su principio de condicionalidad en el último proceso de adhesión. Este paquete de incentivos, junto con las condiciones, fue muy importante para la aceleración del proceso de reforma en los países de adhesión. Contribuyó a construir una coalición reformista en dichos países disminuyendo los costes políticos del proceso.

Según lo expuesto, el proceso de europeización de Turquía se aceleró tras el enfoque más inclusivo de la Cumbre de Helsinki. El hecho de poner «límites» al programa de Turquía tras la Cumbre de Copenhague fue esencial para acelerar la iniciativa de reforma en los últimos tres años. La decisión del Consejo Europeo de

empezar las negociaciones con Turquía fue también crítica a mantener el incentivo de pertenencia a Turquía. Pero la formulación de un marco de negociación distinto que enfatiza que el proceso de Turquía es indefinido crea dificultades para la consolidación del proyecto de europeización. Tal como muestra el proceso de adhesión en otros países, éste se hace cada vez más difícil con el aumento del número de perdedores, así como el incremento de los costes políticos, con el inicio de las negociaciones. Los Gobiernos que hicieron frente a tales dificultades fueron capaces de mantener su voluntad política debido al claro incentivo de pertenencia en esos casos. En el contexto de Turquía, el proceso se hace cada vez más difícil debido a la ambivalencia del programa de las negociaciones y a su naturaleza indefinida.

Es extremadamente importante para el proyecto de europeización que lo lleven a cabo grupos nacionales. Si no existe ninguna correspondencia entre el principio de condicionalidad y los incentivos por parte de la UE, puede ser peligroso para la imagen de la europeización como proyecto impuesto por la UE. Puede dañar el proyecto de europeización, cuyo tema central es la democratización, ya que puede ser percibida como algo que viene impuesto desde el exterior. En el contexto turco, el proceso de democratización ha tenido una larga historia y un amplio apoyo interno de base y no es visto como un proceso impuesto desde el exterior, como en otros países. La UE debe ser sensible durante las negociaciones a la dinámica interna del proceso. En dicho contexto, la implementación del principio de condicionalidad no debe ser tratado como un asunto técnico, puesto que es un asunto altamente politizado y tiene importantes ramificaciones internas. Siempre debe ir acompañado de incentivos y se debe considerar la dinámica interna del país. En otras palabras, la propiedad nacional del proceso de europeización es extremadamente importante y la UE debe tener más en cuenta dicho asunto si quiere profundizar este proceso en los nuevos países que se adhieren. Por su parte, estos últimos deben considerar que el proceso de adhesión de la UE puede proporcionar más incentivos para consolidar sus intentos de democratización. Esta relación directa entre el proceso de adhesión a la UE y

la democratización es de extrema importancia en la actualidad, en este clima internacional turbulento, y no se puede echar a perder esta oportunidad.

La adhesión de Turquía es uno de los mayores retos a los que se enfrenta la UE. Parece que el proceso será largo, rebatido y desafiante para ambos, ya que Turquía adoptará el sistema de gobernanza a diferentes niveles de la UE y actuará en el más amplio contexto de la UE. Dicho proceso también consolidará el proyecto de occidentalización deseado desde la fundación de la República en 1923. Es un desafío para la UE, ya que incluirá a un país que ha sido considerado durante mucho tiempo como la «otra» Europa. Sin embargo, la UE se ha enfrentado a muchos retos en el pasado, de los que ha salido airoso, por lo que también puede hacer frente a este.

Referencias

- DI QUIRICO, R. (ed.) *Europeanization and Democratization: Institutional Adoption, Conditionality and Democratization in EU's Neighbour Countries*. Florencia: European Press Academic Publishing, 2005.
- ERALP, A. «Turkey and the EC in the Changing Post-War International System». En Balkir, C. y Williams, A. M. (eds.) *Turkey and Europe*. Londres: Pinter Publishers, 1993, pp. 24-44.
- ERALP, A. «Turkey in the Enlargement Process. From Luxemburg to Helsinki». *Perceptions*, Vol. 5, n.º 2 (junio-agosto 2000), pp. 17-32.
- ERALP, A. «Turkey and the Enlargement Process of the European Union». En Jensen, J. (eds.) *Europe Bound: Faultlines and Frontiers of Security in the Balkans*. Szombathely: Savaria University Press, 2003, pp. 282-3.
- NICOLAIDIS, K. «Europe's Tainted Mirror: Reflections on Turkey's Candidacy after Helsinki». En Keridis, D, y Triantaphyllon, D. (eds.) *Greek Turkish Relations in the Era of Globalization*. Dulles, VA: Pinter Publishers, 2001, pp. 245-277.
- ÖNIŞ, Z. «Domestic Politics, International Norms and Challenges to the State: Turkey-EU Relations in the Post-Helsinki Era». En Çarkoglu, A. y Rubin, B. (eds.) *Turkey and the European Union*. Londres: Frank Cass, 2003, pp. 9-34.