

notes

internacionals

CIDOB

78
NOVIEMBRE
2013

UN NUEVO CAPÍTULO EN LA NEGOCIACIÓN UE-TURQUÍA: un paso necesario, pero insuficiente

Eduard Soler i Lecha, Coordinador de Investigación, CIDOB

Eppur si muove

Aunque algo se mueve en las relaciones entre Turquía y la Unión Europea, son pasos tan modestos que, por ahora, no cambian la impresión general de que esta pareja continúa en crisis. Uno de estos movimientos ha sido el anuncio la apertura, el 5 de noviembre de 2013, de un nuevo capítulo en las negociaciones de adhesión. Se trata del capítulo 22 que aborda la política regional. Si las negociaciones entre Turquía y la UE fueran un proceso homologable, una decisión de este tipo pasaría desapercibida. Pero Turquía no es un candidato a la adhesión como los demás, ni las negociaciones con este país se desarrollan en un clima de normalidad.

Turquía lleva llamando a las puertas de Europa más de medio siglo; de hecho, en 2013 se celebra el 50 aniversario de la firma del Tratado de Ankara, en el que se acordó la asociación de Turquía a la entonces joven Comunidad Económica Europea y que afirmaba que la razón última de esta asociación era preparar el camino para la integración de Turquía en el mercado común. Con sus 74 millones de habitantes y un PIB per cápita que se sitúa en la mitad de la media de la UE, supone por sí sola un reto tan importante como la entrada en 2004 de 10 nuevos países. Por este motivo pero también por el intenso debate sobre la identidad europea y los límites de

Europa, su candidatura genera profundas divisiones en la UE, con países, fuerzas políticas y una parte importante de la opinión pública que, de forma más o menos explícita, rechazan su adhesión por motivos políticos, económicos y culturales. Simplificando, para estas voces Turquía es demasiado grande, demasiado pobre y demasiado musulmana.

El sentimiento de exclusión, de humillación y de discriminación que sienten tanto las elites como buena parte de la opinión pública en Turquía ha llevado el país a uno de los niveles más bajos de apoyo y confianza en la UE. En las calles y en los despachos de Ankara o de Estambul no es nada sorprendente que los interlocutores confiesen, con cierta amargura, que hace una década habían albergado grandes esperanzas en el proceso de adhesión a la UE pero que ahora se ven obligados a pensar su futuro fuera de la UE.

Tras tres años de parón, la UE ha decidido abrir un nuevo capítulo de las negociaciones de adhesión con Turquía. Esta decisión puede interpretarse como una estrategia para ganar tiempo, pero también podría significar un primer paso que consolide un cambio de tendencia.

La actitud constructiva de ambas partes sólo dará frutos si la UE decide abrir más capítulos en la negociación y sienta las bases para resolver o sortear algunos de los bloqueos existentes. A su vez, el gobierno turco debe apuntalar el cambio de tendencia con más reformas y un discurso más abierto.

Si se consiguen abrir los capítulos relativos a justicia y libertades fundamentales, no sólo se revitalizará el proceso negociador sino que la UE demostrará su voluntad de seguir incidiendo en la consolidación de la democracia en Turquía.

La negociación está siendo un proceso largo, complejo y lleno de obstáculos. Ambas partes deben discutir serenamente mecanismos de semi-integración que no excluyan la posibilidad de una integración completa.

Esta frustración se ha hecho algo más llevadera gracias a la recuperación de la confianza en su propio país. Turquía se presenta, interna y externamente, como una economía emergente que aspira, en cuestión de una década, a estar entre las diez primeras economías del mundo. Se celebran con orgullo mega-proyectos como el Marmaray, el primer enlace ferroviario subacuático que atravesando el Bósforo y une dos continentes y que fue inaugurado en octubre

de 2013. Se presume de las tasas de crecimiento de la última década (un 5% de media anual, llegando al 9% en algunos momentos), de su resistencia a la crisis global, de la salud de su sistema financiero, o de unos niveles razonables de paro e inflación. Enfatizando estas cifras se intenta minimizar que se trata de una economía vulnerable ante un repentino cambio en los flujos de inversión a corto plazo, que el país tiene unos altísimos y preocupantes niveles de desigualdad social y territorial, un abultado déficit por cuenta corriente, y una dependencia energética que condiciona amplios sectores de la economía.

Cierto, la economía no lo es todo y la perspectiva de adhesión a la Unión Europea ha supuesto durante muchos años uno de los principales incentivos para llevar a cabo reformas políticas ambiciosas: la abolición de la pena de muerte, apertura de espacios para lenguas minoritarias, la subordinación del ejército al poder civil, entre otros. Todavía queda mucho por hacer, especialmente en temas vinculados a la libertad de prensa y manifestación, pero también en esto hay un debate abierto sobre si Turquía puede acometer estas reformas sin necesidad de contar con la perspectiva europea o si la UE debe seguir desempeñando el papel de “gran reformador externo”.

Turquía no es un candidato a la adhesión como los demás, ni las negociaciones con este país se desarrollan en un clima de normalidad

¿Por qué ahora?

Con la apertura del capítulo 22 sobre política regional y de coordinación de instrumentos estructurales, la UE ha decidido dar algo de oxígeno a un proceso que parecía moribundo o, cuanto menos, en estado de coma inducido. No estamos ante una decisión puramente burocrática sino ante un ligero, quizás imperceptible para muchos, cambio de estrategia a escala europea. Si esta decisión fuera acompañada, en los próximos meses, de medidas más ambiciosas, podríamos estar ante un punto de inflexión. De lo contrario, la decisión del mes de octubre habrá servido sólo para ganar algo más de tiempo antes de abordar la cuestión esencial: ¿seguimos adelante con el proceso de adhesión?

Es importante subrayar que el capítulo 22 era uno de los cinco que Nicolas Sarkozy decidió vetar de forma unilateral al considerar que si se negociaba con Turquía en estos campos, se estaba dando por sentado que el resultado último de las negociaciones era la plena adhesión. Así pues, abrir el capítulo 22 es la muestra más clara de que, sin llegar a apoyar claramente la entrada de Turquía en la UE, algo cambió en Francia con la victoria de Hollande y que hay margen para explorar los otros cuatro capítulos que París había vetado en el pasado. La visita de Hollande a Turquía, anunciada para principios de 2014, puede ser un momento para escenificar la normalización de relaciones entre ambos países tras años de un profundo distanciamiento.

Francia había levantado su veto a la apertura de estos capítulos hacía meses y, de hecho, la decisión de abrir las negociaciones en materia de política regional estaba programada como uno de los resultados del Consejo de Asuntos Generales del 25 de junio de 2013. Sin embargo, la dura reacción del gobierno turco ante las protestas que se extendieron por el país, primero para rechazar la destrucción del Parque Gezi y luego para criticar abiertamente al gobierno del AKP en otros frentes, fue aprovechada por países como Alemania y los Países Bajos para retrasar esta decisión. Su argumento: no era el momento de dar ningún premio a Ankara. Además, se condicionaba informalmente la apertura del capítulo a lo que se dijera en el informe de la Comisión sobre los progresos de los países candidatos.

Este informe, publicado finalmente el 16 de octubre, destaca por su tono constructivo y, aunque sigue señalando que el país necesita reformas importantes en el campo político, reconoce que ha habido avances sustanciales y saluda el anuncio del “paquete de democratización” del pasado mes de septiembre. Como todo en Turquía, estamos ante el dilema de ver el vaso medio lleno o medio vacío y tanto la Comisión como los estados miembros parecen haber optado en esta ocasión por la primera opción.

Por parte turca también se observa una actitud más constructiva. En ningún caso podemos hablar de entusiasmo, pero los líderes políticos parecen haber dejado atrás momentos de tensión vividos a raíz de la congelación de las relaciones con la Presidencia de la UE durante el último semestre de la UE porque este puesto lo ocupaba Chipre, el desprecio con el que recibieron las recomendaciones del Parlamento Europeo tras las protestas de la primavera, la amenaza de solicitar la adhesión a la Organización de Cooperación de Shanghai si la UE continuaba cerrando sus puertas o las referencias a que ahora es la UE quien necesita a Turquía y no al revés. Especialmente reveladoras de este cambio son las declaraciones de Egemen Bagis, el ministro encargado de negociar con la UE, que ha llegado a hablar del principio de “una nueva era”, contrastando con la amargura que desprendían algunos de sus discursos anteriores.

¿Y ahora qué?

En los próximos meses podría producirse una revitalización de la dimensión técnica del proceso negociador si también se abriesen los capítulos 23 (derechos fundamentales) y el 24 (justicia, libertad y seguridad). De hacerse, no sólo se lanzaría el mensaje de que la perspectiva de la adhesión sigue vigente sino de que la UE tiene capacidad y voluntad para seguir incidiendo en la consolidación de la democracia y de las libertades fundamentales en Turquía.

En paralelo, también podrían producirse avances en lo que, eufemísticamente, se ha llamado la “Agenda Positiva”. La iniciativa se lanzó en 2012 para poner en marcha mecanismos de cooperación entre Turquía y la UE en áreas de interés común y se presentó como un complemento y no como una alternativa al proceso negociador. No obstante, cualquier

observador entiende que si las negociaciones no sufrieran tantos bloqueos no hubiera sido necesario recurrir a este mecanismo de cooperación.

De entre los muchos temas que se abordan en este marco hay tres que tienen una especial importancia: política exterior, energía y migración. Y de entre los tres sobresale una demanda recurrente por parte turca: la liberalización de los visados. En estos momentos existe un diálogo entre ambas partes sobre esta posibilidad, que la UE sitúa como un objetivo progresivo y a largo plazo. Pero los turcos se sienten una vez más discriminados, ya que con los países de los Balcanes se han llegado a acuerdos de liberalización de visados sin que algunos de ellos no hayan ni siquiera empezado las negociaciones de adhesión. Ankara está dispuesta a adoptar, como pide la UE, un acuerdo de readmisión pero sólo si éste entra en vigor al mismo tiempo que la liberalización de visados. En resumidas cuentas, si hay algún ámbito en que es posible regenerar confianza y que, además, tendría un eco positivo importante en la opinión pública turca (no tanto así en la opinión pública europea, agitada en muchos casos por el doble fantasma de la inmigración y el islamismo), es precisamente en materia de visados.

Pero Chipre sigue siendo una importante piedra en el zapato. La isla continúa dividida y es un auténtico quebradero de cabeza para la política exterior y defensa de la Unión Europea. Entre otros, contamina las relaciones con la OTAN, impide que Turquía se integre en la Agencia Europea de Defensa como ya lo ha hecho Noruega y también supone un obstáculo insalvable en materia de cooperación energética. También en este ámbito se han producido ligeros progresos que, de nuevo, resultan imperceptibles para quien no sigue el *dossier* chipriota a diario. La elección, en febrero de 2013, de Nicos Anastasiades como presidente de la República de Chipre fue recibida con una cierta esperanza ya que, cuando se celebró el referéndum sobre la reunificación (Plan Annan) en 2004, Anastasiades hizo campaña a favor. No obstante, Anastasiades tiene las manos doblemente atadas, por la urgencia de resolver primero la crisis económica y porque sus apoyos parlamentarios mantienen una línea más intransigente. En octubre de 2013 se anunció la apertura de una nueva ronda de conversaciones entre los dos líderes chipriotas que estaría precedida por contactos directos entre el negociador turco-chipriota y Atenas y el negociador greco-chipriota y Ankara. Este anuncio fue recibido con esperanza y el Ministro de Asuntos Exteriores turco, Ahmet Davutoglu, volvió a hablar de ventana de oportunidad. Sin embargo, los mensajes que llegan desde Chipre desde finales de octubre llaman a la cautela y Anastasiades ha advertido que no se dejará presionar por sus socios europeos.

Finalmente, el proceso de reformas políticas en Turquía merece una atención especial. El Paquete Democratizador, anunciado en septiembre de 2013, es un paso en la buena dirección aunque, evidentemente, podría haber sido más ambicioso y, además, puede quedar ensombrecido si progresan algunas propuestas como la de prohibir que estudiantes de ambos

sexos puedan compartir piso. Una polémica que muchos han vivido como una intolerable intromisión en la vida privada de los ciudadanos. Con todo, las negociaciones parlamentarias para adoptar una nueva constitución y el proceso de paz abierto con el PKK son los dos grandes retos en materia política. Además, los próximos dos años van a tener una gran intensidad política: elecciones locales en marzo de 2014, seguidas por las presidenciales en agosto de ese año y por las legislativas en junio de 2015, si no se produce un avance electoral. Si durante este periodo se avanza prosiguen las reformas políticas, si el proceso electoral se desarrolla con normalidad y si Erdogan y quienes le rodean consiguen construirse una imagen más amable que la proyectada durante las protestas de la primavera de 2013, entonces aquellos que en la UE abogan por garantizar una perspectiva europea a Turquía tendrán más argumentos para defender su causa.

No a la ruptura, miedo al compromiso

En cualquier caso, con la apertura de un nuevo capítulo lo que parece haberse dejado atrás es el riesgo de una ruptura entre Turquía y la UE. Ya no se atisba el choque de trenes que algunos auguraban no hace mucho. Ninguna de las dos partes está dispuesta a asumir la responsabilidad de esta decisión. El coste de continuar como hasta ahora, negociando con

Con la apertura del capítulo 22 sobre política regional y de coordinación de instrumentos estructurales, la UE ha decidido dar algo de oxígeno a un proceso que parecía moribundo o, cuanto menos, en estado de coma inducido

mucha cautela, pero negociando al fin, es mucho más asequible que el de dar un paso al frente y abortar el proceso.

Para la Unión Europea, supondría abrir una crisis con un socio estratégico que se añadiría a la colección de crisis, política, económica e institucional, que todavía no ha resuelto. Además, su imagen en el exterior quedaría dañada. Al resto de candidatos (en los Balcanes) y a los países que aspiran a acercarse a la órbita europea (Ucrania, Moldova, Georgia), se transmitiría la imagen de que la UE no mantiene sus compromisos y que la perspectiva de nuevas ampliaciones queda congelada *sine die* o, peor aún, descartada para siempre. Entre los países musulmanes volvería a generarse la idea de una Europa fortaleza y temerosa de todo aquello que tenga que ver con el Islam. A nivel global y especialmente entre los países emergentes, la Unión aparecería como un actor en retirada, replegado en sí mismo, incapaz de dar un paso al frente en un mundo multipolar.

El gobierno del AKP tampoco está dispuesto a responsabilizarse de una ruptura del proceso negociador. Aunque podría llegar a intentar presentar una decisión de este tipo como una prueba de orgullo nacional, no tardarían en lloverle las críticas y más en un período de alta intensidad electoral. Los últimos años han estado marcados por un incremento de la tensión entre gobierno y oposición en temas de política exterior y muy concretamente en relación a Siria. Indudablemente, si

fuera el AKP quien renunciara a la perspectiva europea, buena parte de la oposición y sus medios afines, fuera y dentro de Turquía, lo calificarían como un fracaso de la política exterior del gobierno o incluso como el corolario de una política exterior islamizante. Una decisión de este tipo, especialmente si se visualizara como una gran crisis de Turquía con sus socios europeos, tampoco sería bienvenida en círculos económicos y financieros y podría comprometer la imagen de Turquía en el exterior y las posibilidades de negocio de amplios sectores del empresariado turco, incluidos aquellos a los que se conoce como “burguesía verde” o “tigres anatólicos”, y que suponen una de las bases electorales más influyentes del AKP.

En estas circunstancias, la pregunta no es si Turquía y la UE están intentado ganar tiempo, sino hasta cuándo van a poder hacerlo. ¿Puede Turquía contentarse con este estatus de candidato permanente? ¿Puede la UE pretender que trata a Turquía en igualdad de condiciones?

El coste de continuar como hasta ahora, negociando con mucha cautela, pero negociando al fin, es mucho más asequible que el de dar un paso al frente y abortar el proceso

¿Lecciones aprendidas?

Precisamente porque la relación euro-turca acumula cincuenta años de historia y ha pasado por muchas crisis y algunas reconciliaciones, cualquier ejercicio prospectivo encuentra en este pasado compartido una fuente de inspiración para intuir el rumbo que pueden tomar las relaciones en los próximos años, y que puede resumirse en siete ideas:

- 1. Las crisis pueden superarse.** Casi desde el principio las relaciones entre Turquía y la UE se han visto salpicadas por crisis: en 1974, tras el envío de tropas turcas al norte de Chipre; en 1980, tras el golpe de estado en Turquía o en 1997, con la suspensión por parte turca del diálogo político con la UE como protesta por no haber sido incluida en la lista de candidatos que se acordó en el Consejo Europeo de Luxemburgo. Antes o después estas crisis fueron superándose, en algunos casos rápidamente como sucedió en 1999 con la decisión del Consejo Europeo de Helsinki de considerar, por fin, a Turquía como un país candidato. Así pues, aunque las relaciones con Turquía están, desde 2006, en una situación crítica, en el pasado la tensión llegó a ser mayor y aún así se encontraron vías para volver a la normalidad. Además, parece que tras cincuenta años de asociación y ocho años negociando la adhesión ha desaparecido el sentimiento de urgencia y con ello se reduce la presión sobre ambas partes.
- 2. Sólo los europeos pueden cambiar de tendencia.** Las relaciones entre la UE y un país candidato son asimétricas y, en el pasado se ha demostrado que es la voluntad política por parte europea la que puede acelerar o, por el contrario, frenar este proceso. En 1999, por ejemplo, los estados

miembros decidieron enmendar la decisión tomada dos años atrás dando a Turquía el estatus de país candidato. No es que en esos dos años se hubieran producido grandes transformaciones en Turquía, lo que sucedió es que una coalición de izquierda se hizo con el gobierno en Alemania y que, tras los terremotos de Estambul y Atenas, Grecia y Turquía iniciaron una distensión. En cuestión de meses desaparecieron dos de los principales obstáculos para la candidatura turca. Si en los próximos años desaparecen otros obstáculos por parte europea, fruto de cambios políticos en los centros de poder de la Unión, de una resolución de los conflictos bilaterales con Grecia y Chipre o de una reevaluación de los intereses europeos, entonces podríamos asistir a un cambio de tendencia real.

- 3. Turquía puede apuntalar un cambio de tendencia pero no puede iniciarlo.** El referente es el período 2001-2004, cuando Turquía se presentaba como un país con un gran apetito reformador y modernizador y eso daba argumentos a las voces que en el debate político europeo y en los debates nacionales (donde los había) defendían su integración en la Unión.

Ante estímulos positivos por parte de la UE, Turquía tiene que responder y hacerlo de forma ambiciosa y si lo hace no le faltarán apoyos que, en otros momentos, han optado por mantener una política de perfil bajo. Pero incluso si no se produce este cambio,

Turquía haría bien en no quedarse de brazos cruzados e ir avanzando en el proceso de reformas.

- 4. Pero Turquía puede frenar el proceso.** Tanto o más importante que lo que el gobierno turco puede hacer es lo que debe evitar: medidas que pudieran interpretarse como una marcha atrás en el proceso de consolidación democrática, decisiones que desemboquen en un conflicto social, o el uso de un lenguaje agresivo o despreciativo hacia la Unión Europea que pueda distanciarla de aquellos que sí apoyan su adhesión o, cuanto menos, apuestan por seguir adelante con las negociaciones. Es más, quienes rechazan una Turquía integrada en la Unión, encontrarían nuevos argumentos para frenar el proceso sin necesidad de hacer público que su oposición nada tiene que ver con el nivel de reformas o la calidad democrática de Turquía.
- 5. Hay que tener en cuenta la opinión pública, pero sabiendo que no es inamovible.** Actualmente la opinión pública en la UE es hostil a la integración de Turquía en la Unión y, al mismo tiempo, la población turca está desencantada y frustrada por lo que considera un trato injusto. Si esto siguiera igual no sólo sería muy difícil sino también contraproducente que Turquía se integrase rápidamente en la Unión. Los turcos entrarían sin ningún tipo de ilusión y con una larga lista de agravios. El resto de europeos lo vivirían como una imposición y contribuiría a la desafección con el proyecto europeo. Es muy probable que, en estas circunstancias, una o ambas partes decidieran que a pesar de haber completado el proceso no pueden dar el último paso y, en función de cómo se llegara a esta conclusión, la consecuencia podría ser una crisis. Pero, ¿podríamos imaginar una Turquía que dentro de diez o quince años no suponga para los ciudadanos europeos un coste o una amenaza sino una oportunidad? ¿Podrían los turcos re-enamorarse si no se sintieran rechazados y volvieran

a descubrir el atractivo de la Unión? No será fácil pero no es imposible y, puesto que no es imposible, lo más razonable es continuar negociando.

6. Los cambios en el proceso de integración europea son una oportunidad pero no una garantía. Palabras como geometría variable, múltiples velocidades o integración a la carta han entrado con fuerza en el debate de cómo resolver las disfunciones de la Unión Europea. El Reino Unido, plantea incluso renegociar los términos de su relación con la Unión y, si esta idea saliese adelante, quizás se esté gestando una nueva fórmula de integración parcial en la Unión. ¿Puede una Unión más flexible ofrecer fórmulas permanentes o transitorias de semi-integración de Turquía en la Unión que fueran más digeribles para Turquía y para el resto de la UE? Probablemente sí, pero la clave para que estas fórmulas no se vean como un premio de consolación como sucedió con la idea de una Confederación Europea en los noventa o con la propuesta de una asociación privilegiada años después. La solución es que cualquier régimen de semi-integración sea compatible con la posibilidad, por lejana y condicionada que sea, de una integración completa.

7. La inestabilidad en Oriente Medio tiene un efecto ambivalente. Cuando Turquía ha visto amenazada su seguridad ha tendido a acercarse a Occidente y si dentro de Occidente ha sentido que Estados Unidos no defendía sus intereses, entonces la Unión Europea tomaba mayor relevancia. Así pues, ante un conflicto en Siria que se enroca, degenera y amenaza con desbordar sus fronteras y en un momento en que las relaciones con Egipto se han deteriorado tras el golpe de estado del 3 de julio, Turquía vuelve a sentir la necesidad de reforzar sus lazos con la comunidad transatlántica. Si a ello se suma que Estados Unidos anuncia su voluntad de ir desplazando energías hacia Asia, la conclusión es que la UE podría adquirir cada vez mayor relevancia estratégica para Turquía. Sobre todo a medio plazo, aunque condicionada a que la Unión acepte jugar fuerte en la región. El problema es que en la Unión Europea predomina una actitud defensiva e introvertida –puesto que está concentrada en resolver sus problemas de desequilibrio interno- y todavía no se ve a Turquía como una oportunidad para aumentar la influencia en un área de la que los europeos nunca podrán escapar.

En conclusión, tras años de bloqueos, podríamos asistir a una tímida pero sostenida revitalización de las relaciones entre Turquía y la UE. Está en manos de la UE cambiar la tendencia, pero son los turcos quienes pueden apuntalarla. Si a este paso dado por la UE le siguen reformas por parte turca, se dará argumentos a quienes, en el seno de la UE, defienden una actitud más constructiva hacia Turquía. De lo contrario, puede cerrarse esta ventana de oportunidad y la decisión de abrir el capítulo 22 habrá servido sólo para ganar algo de tiempo.

Nuevas dinámicas en el marco interno de la construcción europea, pero también la evolución de los conflictos externos en Oriente Medio, condicionarán el rumbo y la velocidad.

Por un lado, existen, y deben explorarse, fórmulas intermedias de integración a la UE que pueden tomar más cuerpo si se avanza hacia una Europa de múltiples velocidades y geometrías variables. Pero hay que insistir que son fórmulas de integración parcial y temporal, no de asociación privilegiada. Por otro lado, la forma en que evolucione la inestabilidad en Siria, la crisis política en Egipto o las conversaciones con Irán, pueden empujar a Turquía y la UE a acercar posiciones, pero también pueden propiciar una actitud defensiva. Con todo, es indudable que la apertura de un nuevo capítulo es un paso en la dirección correcta.

Las relaciones entre la UE y un país candidato son asimétricas y, en el pasado se ha demostrado que es la voluntad política por parte europea la que puede acelerar o, por el contrario, frenar este proceso