

REVISTA CIDOB D'AFERS
INTERNACIONALS 75.

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

Los criterios de adhesión de Turquía a la UE: logros y desafíos
Nilgun Arisan Eralp

Los criterios de adhesión de Turquía a la UE: logros y desafíos

Nilgun Arisan Eralp*

RESUMEN

En este trabajo la autora expone su visión sobre los logros y desafíos a los que se enfrenta Turquía en su proceso de adhesión a la UE. Para ello, en primer lugar, ofrece una visión general de la posición de Turquía en el proceso y la adopción de los criterios de acceso. A continuación hace una breve referencia a los criterios políticos para centrarse, finalmente, en los criterios económicos, así como en el acervo comunitario, dado que éstos son los temas principales de las negociaciones.

Palabras clave: UE, Turquía, integración regional, negociaciones

Las negociaciones de acceso de Turquía a la UE comenzaron el 3 de octubre de 2005 a las 23.00 horas. Sin embargo, aún siguen pendientes muchas cuestiones fundamentales: ¿cuánto durarán estas negociaciones? ¿Cuál será el resultado final? Diez años es el período mínimo que se prevé para el proceso de negociación, dado que no puede concluirse hasta que la UE determine sus perspectivas financieras para el período 2014-2021. Si bien Turquía no aceptará ninguna propuesta por debajo de la adhesión completa a la UE, existen incertidumbres políticas y, hasta cierto punto, económicas, además de dudas respecto a los referéndum que tendrán lugar tanto en Francia como en Austria, incluso si las negociaciones finalizan exitosamente para Turquía. No obstante, cabe decir que, independientemente del resultado final, las negociaciones constituyen una nueva realidad y, si las negociaciones finalizan con éxito, el Consejo extraordinario de octubre

*Directora del Programa Nacional del Secretariado General para Asuntos de la UE.
Gabinete del Primer Ministro de Turquía
narisana@abgs.gov.tr

de 2005 será recordado como un momento histórico. En este sentido, reproducimos una sorprendente declaración de Wilfred Martens, presidente y cofundador del Partido Popular Europeo: “Apoyo las negociaciones porque creo que nos enfrentamos a una oportunidad única, tan grande como el establecimiento de la paz entre Francia y Alemania después de la Segunda Guerra Mundial, o la reunificación de Europa tras la caída del Muro de Berlín en noviembre de 1989”. Finalmente, tal y como también hizo el Comisario de Ampliación, es importante subrayar que ahora la UE debe convertirse realmente en un grupo de interés para que continúen las reformas en Turquía.

Si analizamos el documento marco de la negociación, donde se determinan los procedimientos para las negociaciones de acceso, podemos afirmar que las condiciones son definitivamente estrictas. Ciertamente, nos muestra que el tiempo que tenemos por delante es difícil y está lleno de retos y dificultades, y que contiene algunas zonas grises. Por ejemplo: ¿cómo se medirá la “capacidad de absorción” de la UE? El hecho de que este documento marco de negociación haya resultado tan estricto, al menos más estricto que los marcos de negociación suscritos con anteriores candidatos a la adhesión, probablemente sea el resultado de las denominadas diferencias de Turquía respecto a anteriores candidatos, diferencias en términos de tamaño, población y ubicación geográfica, entre otras. Es también, en definitiva, resultado de las experiencias negativas, de la fatiga o de la indigestión temporal generadas por la quinta ampliación. Asimismo debemos aceptar que existe cierto nivel de desconfianza hacia Turquía.

Si habláramos en nombre de los burócratas en Turquía, deberíamos centrar nuestra atención en una de las afirmaciones del documento marco de la negociación, el que establece que “el objetivo común de las negociaciones es la adhesión”. Por el momento deberíamos dejar de lado, o tratar de omitir, el hecho de que en definitiva será la política, y no los tecnicismos, lo que finalmente decidirá el destino de Turquía en su proceso de adhesión a la UE, y centrar toda nuestra atención en otro tema: en que el ritmo de las negociaciones está fuertemente ligado al empeño de Turquía en el cumplimiento de los criterios de adhesión. Y ¿cuáles son los criterios de adhesión? Conocidos de sobra por todos, los criterios de adhesión son los siguientes: los criterios políticos, económicos y del acervo comunitario.

LOS CRITERIOS POLÍTICOS

Aunque brevemente, señalaremos los criterios políticos, porque tienen una importancia fundamental en el proceso de negociación. Estos criterios son cuidadosamente supervisados por la Comisión Europea, y el fracaso de Turquía en su cumplimiento o en su continuidad de aplicación podría provocar la suspensión de las conversaciones

de adhesión. En el último de sus informes sobre los progresos de Turquía, publicado en octubre de 2004, la Comisión Europea afirma que este país ha cumplido suficientemente con los criterios políticos, dado que ha experimentado una transformación realmente sustantiva y ambiciosa, especialmente desde agosto de 2002.

¿Qué es lo que ya se ha cumplido? La abolición de la pena de muerte, la aceptación de la enseñanza del idioma kurdo, la utilización del kurdo en los canales de televisión y de radio públicos, la abolición de los códigos de seguridad del Estado, la revisión del código penal y el refuerzo del control civil sobre el Ejército. Somos conscientes de que aún se debe hacer muchísimo para establecer las normas políticas de la UE en el país. Las palabras clave en esta área son implementación y supervisión. En este sentido, deberíamos puntualizar que existe un “grupo de supervisión de la reforma” creado por tres ministerios –el de Asuntos Exteriores, el de Interior y el de Justicia–, en el que, además, se ha incorporado recientemente el negociador en jefe de Turquía con la UE. Este grupo ejerce un fuerte control sobre la implementación de las reformas políticas.

En estos momentos se intenta poner el énfasis en la formación de los cuerpos judiciales y de aplicación de las leyes, dado que una implementación eficiente resulta casi imposible sin una formación acorde. Los principales temas en la actual agenda turca son la ley sobre fundaciones, un proyecto de ley que ha sido enviado al Parlamento en relación con la libertad de culto, junto con una circular del Ministerio del Interior sobre la prevención y el castigo del uso desproporcionado de la fuerza. Por otra parte, próximamente se establecerá un comité parlamentario sobre la igualdad de género y la reforma del sistema judicial. Estos son los principales temas de la actual agenda del Gobierno turco en relación con los criterios políticos. En cuanto a la UE, ¿cuáles son sus principales preocupaciones con relación a este tema? El fortalecimiento de la independencia y el funcionamiento del Poder Judicial, el ejercicio de las libertades fundamentales, de asociación, de expresión y culto; los derechos culturales, el mayor alineamiento de las relaciones cívico-militares con la práctica europea, así como la situación en el sudeste del país.

LOS CRITERIOS ECONÓMICOS

Si bien los criterios económicos no estarán sujetos a las negociaciones per se, si Turquía no logra cumplir con dichos criterios, las negociaciones en torno de ciertos capítulos estrechamente relacionados con la economía podrían no iniciarse, como por ejemplo, el libre movimiento de capitales, la competencia, la unión económica y monetaria, así como la política industrial y de empresa. ¿Qué es lo que la UE demanda a

Turquía en términos de criterios económicos? En pocas palabras sería lo siguiente: desinflación, sostenibilidad fiscal y reformas estructurales. Por su parte, Turquía tiene como principal prioridad asegurar un clima de desarrollo sostenible, reduciendo las presiones inflacionarias, el déficit del sector público y los índices de la deuda a los niveles de la UE. En este sentido, Turquía hace especial hincapié en la privatización, las reformas estructurales y, obviamente, en la reducción de las disparidades regionales. Cuando hablamos de reformas estructurales, hacemos referencia a la reforma del sector financiero, de la administración pública y de la agricultura. La reforma financiera ya ha sido más o menos completada, por lo menos en términos legales, aunque quede mucho por hacer en relación con la reforma agrícola y de la administración pública.

¿Cuáles son los logros alcanzados por Turquía con relación al cumplimiento de los criterios económicos? Podemos afirmar con seguridad que la infraestructura institucional de la economía de mercado ya ha sido prácticamente finalizada. Se han producido mejoras significativas en los principales indicadores macroeconómicos como la inflación, el déficit presupuestario y la deuda pública. La estabilidad y predictibilidad económicas han mejorado significativamente; existe un cierto consenso sobre los aspectos esenciales de la política económica, y el proceso de privatización se ha acelerado recientemente. Aunque nos encontramos en la etapa inicial de muchas de las reformas estructurales, éstas parecen estar avanzando en la dirección correcta. Se ha dado un cambio fundamental en la política turca de desarrollo —el cambio se ha producido desde una política de desarrollo sectorial a otra de desarrollo regional. El proceso de adhesión a la UE ha contribuido a este cambio. Así, se ha elaborado un Plan Nacional de Desarrollo, el cual establece los principios o directrices de la política regional.

Turquía se encuentra dividida en 26 regiones, siguiendo la clasificación regional de la UE, es decir, el denominado sistema de Nomenclatura de las Unidades Territoriales Estadísticas (NUTS). Un proyecto de ley por el cual se establecen las agencias regionales de desarrollo ha sido enviado al Parlamento. Obviamente, aún persisten ciertas deficiencias en el proyecto de ley sobre las agencias de desarrollo regional, pero podemos afirmar que en Turquía se ha iniciado un proceso de aprendizaje con el fin de establecer e implementar políticas regionales. Una nueva política se encuentra en proceso de desarrollo y está estrechamente relacionada con la política de desarrollo regional, entendido como desarrollo rural. La estrategia de desarrollo rural está siendo preparada por Turquía con la asistencia financiera de la UE. El principal objetivo de esta política de desarrollo rural es crear áreas alternativas de empleo en las zonas rurales para la población que perderá su trabajo en el sector de la agricultura.

El país debe enfrentarse todavía a otros desafíos, la solución de los cuales es fundamental para cumplir los objetivos. Aún existe un índice de desempleo muy alto y falta una política educativa orientada hacia las necesidades del mercado laboral. En cambio, hay un índice de empleo en el sector agrícola muy elevado, ya que aproxima-

damente el 35% del total de la fuerza laboral se encuentra empleada en este sector. Además, aún persisten diferencias regionales, a lo que podría añadirse la existencia de una economía sumergida como un desafío adicional en términos de los criterios económicos. Sobre este tema existen varias estimaciones, pero las fuentes más fiables señalan que la economía sumergida alcanza el 30% del PIB de Turquía.

Entre las principales preocupaciones de la Unión Europea encontramos, tal y como se señala en el último informe sobre el progreso de Turquía, la percepción de que el país aún no se considera una economía de mercado en pleno funcionamiento. La UE está un poco inquieta por la sostenibilidad de la estabilidad económica y la disciplina fiscal del país; considera que la estabilidad macroeconómica de Turquía sigue siendo frágil. La UE se refiere a la persistente intervención estatal en la economía y, para ilustrarlo, muestra el siguiente ejemplo: todavía hoy, tres bancos públicos representan entre el 30% y 40% del sector bancario turco; destaca asimismo que aún persiste un clima poco favorable para la inversión, tanto por parte de inversores domésticos como extranjeros. En este sentido, subraya que siguen existiendo obstáculos burocráticos y un sistema judicial comercial ineficiente en el país.

EL ACERVO COMUNITARIO

Respecto al tercer criterio de adhesión, la adopción del acervo comunitario, si analizamos el historial de las adaptaciones realizadas por Turquía, capítulo por capítulo, observamos que este registro no es homogéneo en cuanto al cumplimiento. Observamos que se ha producido una situación paradójica: en aquellos capítulos estrechamente relacionados con la unión aduanera hemos avanzado mucho, dado que Turquía completó el proceso de unión aduanera con la UE en 1996; sin embargo, aún no se han cumplido algunas de las obligaciones turcas que se desprenden de esta unión aduanera. De ahí que sea probable que las negociaciones referidas a estos capítulos no se inicien, ya que el cumplimiento de estas obligaciones derivadas de la unión aduanera podría ser presentado a Turquía como un punto referencia (*benchmark*). Como es sabido, serán negociados 33 capítulos, de los que en 12 se han realizado importantes progresos, en 13 se ha avanzado poco, pero de manera prometedor, y en 8 el progreso alcanzado ha sido muy limitado.

A continuación vamos a abordar el calendario técnico de 2005, el *screening*, que es un examen analítico de carácter técnico donde se explica el acervo a Turquía de manera detallada, al mismo tiempo que se hace una comparación entre las leyes y políticas de la UE, por un lado, y la legislación turca, por otro. En anteriores procesos de ampliación, el *screening* comenzó con los capítulos sencillos, es decir, con aquellos que

sólo contenían un acervo muy limitado y estricto o donde el país candidato había realizado ya significativos avances. En el caso turco, se trata de una mezcla entre capítulos sencillos y otros más complicados. En los dos primeros, “Investigación y ciencia” y “Educación y cultura”, no existe un acervo estricto y, hasta el momento, Turquía parece estar participando de manera muy eficiente en los programas de la UE comprendidos en estos dos capítulos. Sin embargo, los restantes cinco son capítulos arduos para Turquía, porque en el caso de “Adquisiciones públicas” contamos con una ley que no se corresponde con las normas de la Unión. Pero con relación al capítulo de “Competencia”, en la sección de leyes antimonopolio de la política de competencia, ya nos encontramos por delante de lo exigido, aunque prácticamente no se ha hecho nada respecto a la sección sobre ayudas estatales. Turquía debe tomar muchas medidas en el capítulo sobre el “Derecho de establecimiento y libertad para la provisión de servicios”. En el capítulo sobre “Libertad de movimientos de capital” nos enfrentamos a limitaciones sectoriales, mientras que el de “Agricultura y desarrollo rural”, por su propia naturaleza y tamaño, es muy difícil y complejo.

Cuando examinamos el acervo comunitario, vemos que no es un simple ejercicio legal; en realidad tratamos de institucionalizar los valores y principios subyacentes, los denominados principios de la gobernanza. Estos principios son muy importantes para hacer uso del potencial turco, y tienen un valor fundamental para alcanzar la estabilidad macroeconómica. Turquía intenta poner en práctica los principios de la buena gobernanza. En el área de transparencia y rendición de cuentas (*accountability*), también hemos promulgado una ley de administración y control financiero público que amplía e intensifica el control fiscal sobre el sector público.

Asimismo, procuramos simplificar el sistema presupuestario de manera que el ciudadano pueda ver con facilidad la cantidad de lo recaudado que se gasta y en qué áreas, e intentamos fortalecer el control sobre las compras públicas, si bien aún no hemos creado una autoridad de supervisión de las ayudas estatales. También hemos procurado establecer un principio de participación a través del fortalecimiento tanto del Consejo Económico y Social como del Diálogo Social, especialmente en el mercado laboral. Además, el Plan Nacional de Desarrollo, el cual ya hemos mencionado, ha sido preparado de manera participativa. El programa de reforma del sector público tiene como objetivo promover el principio de participación por medio de distintos mecanismos. La transformación de un Estado productor a un Estado regulador y coordinador es muy importante. Las industrias en red y los monopolios naturales han sido sometidos a la competencia de mercado.

Para concluir, haremos una referencia al argumento del profesor Phedon Nicolaides, quien plantea que en el centro de todo proceso de integración subyace la necesidad de establecer compromisos creíbles. El Consejo de Ministros turco ha seguido muy de cerca la implementación de las leyes que hemos adoptado —es decir, los criterios económicos

y el acervo— y ahora, se ha establecido una nueva estructura de negociación. En el marco de dicha estructura, los ministros serán los principales actores y se promoverá la coordinación entre cinco instituciones: el primer ministro, el Ministerio de Asuntos Exteriores, la Organización de Planificación Estatal, el Secretariado General para los Asuntos Europeos y la Representación Permanente de Turquía en la UE.

Por último, como ya hemos visto, se ha creado una importante sinergia en varias áreas de importancia en Turquía. Y si bien aún tenemos un largo camino por recorrer, podemos asegurar que se ha construido una vía real de dirección, y se ha alcanzado también un importante ímpetu. Un ímpetu que creemos se verá fortalecido cuando se inicien las negociaciones de adhesión. A fin de que este proceso sea irreversible, deberían darse dos elementos: la fiscalización atenta de la implementación y la apropiación por parte de la ciudadanía del proceso, tanto en Turquía como en la UE. De ahí la importancia del diálogo con la sociedad civil promovido por la Comisión. Este proceso necesitaría la visión y el entusiasmo de ambas partes para que el período que tenemos por delante culmine con éxito. Obviamente, esta visión y entusiasmos político deben traducirse en políticas. Creemos que fue Bertrand Russell quien dijo: “una visión sin implementación es una alucinación”.