



El acuerdo de adhesión entre Turquía y la Unión Europea, sujeto a un reconocimiento de facto del Chipre griego

William Chislett *

Tema: Este informe examina el acuerdo histórico adoptado por los líderes de la Unión Europea en la Cumbre celebrada en Bruselas los días 16 y 17 de diciembre en el que se acepta comenzar las negociaciones de adhesión con Turquía tras 41 años en la antesala de Europa. El proceso comenzará el 3 de octubre de 2005, a condición de que para entonces Turquía haya reconocido tácitamente a Chipre, que entró a formar parte de la UE el pasado mes de mayo. Turquía invadió la isla en 1974 y desde entonces ésta ha permanecido dividida. Tanto el anterior Gobierno español del Partido Popular (1996 a 2004) como la actual Administración socialista han sido de los más activos defensores de la adhesión de Turquía a la UE

Resumen: Los líderes de la Unión Europea aprobaron la trascendental recomendación de la Comisión del 6 de octubre de iniciar negociaciones de adhesión con Turquía (véase www.realinstitutoelcano.org/analisis/587.asp). Sin embargo, añadieron una condición que amenazaba con poner fin al matrimonio antes de que la pareja llegara al altar. Las negociaciones estuvieron a punto de fracasar como resultado de la exigencia de que Ankara reconociese formalmente a Chipre. La situación resulta surrealista, puesto que Turquía está decidida a ingresar en un club en el que no reconoce formalmente a uno de sus miembros. Recep Tayyip Erdogan, el Primer Ministro turco, rechazó la primera propuesta de la UE y amenazó con abandonar la Cumbre, aparentemente respaldado por el jefe de las Fuerzas Armadas turcas.

Su juego arriesgado le mereció la pena. Finalmente se alcanzó un compromiso en virtud del cual Turquía aceptaba ampliar su unión aduanera (que data de 1996) para incluir a Chipre antes de octubre. Esto permitió a Erdogan guardar las apariencias en casa, especialmente de cara al poderoso estamento militar, al mantener que Turquía no estaba reconociendo formalmente a Chipre, sino realizando un gesto de buena voluntad casi equivalente al reconocimiento (véase el cuadro más abajo).

Otras condiciones impuestas por la UE para la posible adhesión de Turquía incluían negociaciones sin plazo definido, ninguna garantía de pertenencia plena de no cumplirse las condiciones establecidas y la posibilidad de mantener ciertas salvaguardias por lo que respecta a la inmigración de trabajadores turcos.

* *Escritor y autor del documento de trabajo sobre Turquía del Real Instituto Elcano (<http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/101.asp>), un análisis de la recomendación de la Comisión Europea sobre las negociaciones de adhesión con Turquía (<http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/587.asp>), y también de dos libros sobre dicho país. Fue especialista invitado en la Bilkent University en noviembre de 2003*

El prolongado proceso de ingreso, durante el cual Turquía deberá armonizar sus leyes con la legislación de la EU, durará al menos diez años y podría verse prolongado por las promesas de Austria y Francia de celebrar referendos sobre el ingreso de Turquía en algún momento futuro. Todos los países de la Unión tienen derecho a vetar la adhesión de un nuevo miembro. Una votación celebrada en Francia en 1972 mostró que dos tercios de los votantes apoyaban la adhesión del Reino Unido a la UE.

Como país de gran tamaño (con una población superior a los 70 millones), pobre (con una renta per cápita del 27% de la media de la UE-25) y musulmán, la adhesión de Turquía se encuentra en una categoría especial propia, de consecuencias trascendentales para el país y para la Unión Europea en su conjunto

La cuestión de Chipre

Chipre es una de las disputas sin resolver más duraderas a nivel mundial. En julio de 1974 el entonces Presidente de Chipre, el Arzobispo Makarios, grecochipriota, fue derrocado mediante un golpe de Estado respaldado por la Junta militar griega. Turquía, ante el temor de que su enemigo tradicional se anexionase la isla, respondió invadiéndola y provocando la partición de la misma en zonas norte y sur. En 1983 el área controlada por los turcos se autoproclamó República Turca del Norte de Chipre, reconocida sólo por Turquía.

En marzo de 2004 Turquía se granjeó las simpatías de la comunidad internacional al refrendar los turcochipriotas de la parte norte el plan de reunificación elaborado por las Naciones Unidas con una mayoría del 65%, mientras que más del 75% de los grecochipriotas en la parte sur, a los cuales ya se había concedido el ingreso en la UE, lo rechazaron. Como resultado, y para inmensa frustración de las Naciones Unidas y la Unión Europea ante la pérdida de esta oportunidad histórica, sólo la parte sur de la isla ingresó en la UE el 1 de mayo, ya que dicho plan de reunificación debía ser aprobado por ambas partes.

Turquía y los turcochipriotas, en un cambio radical de política, hicieron lo imposible por alcanzar un acuerdo para compartir el poder y también abrieron la frontera por primera vez en 30 años.

Sin embargo, los grecochipriotas siguieron oponiéndose tenazmente a cualquier cambio. Tassos Papadopoulos, el Presidente de la isla, amenazó en octubre, antes de la Cumbre de Bruselas, con vetar la entrada de Turquía en la UE si ésta no reducía su fuerza de 36.000 soldados en la parte norte de la isla, permitía que buques con matrícula chipriota atracasen en puertos turcos y ponía fin a su veto al intento por parte de la isla de ingresar en organismos internacionales como la OCDE y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa. El Gobierno grecochipriota echó por tierra la oferta realizada por la UE en octubre de poner fin al aislamiento económico del norte de Chipre permitiendo a los turcochipriotas comerciar libremente con el mundo. El "no" grecochipriota enfureció a la Comisión Europea, que deseaba integrar a la comunidad turca al vida económica normal.

La irritación de Erdogan ante las tácticas de Chipre era justificada, pero no estaba en posición de dar la espalda a este problema, ya que Chipre podría haber ejercido entonces su derecho a vetar la entrada de Turquía en la UE, que requería la aprobación de la totalidad de sus 25 miembros. Tony Blair, Gerhard Schröder y Jacques Chirac consiguieron encontrar una salida a esta situación de punto muerto. El reconocimiento diplomático es la baza que a Ankara le queda aún por utilizar en su intento de encontrar una solución permanente a esta anómala situación. Turquía sigue presionando para que se aplique el plan de las Naciones Unidas, pero puede que resulte necesario dar con una fórmula alternativa.

Análisis: Al posponer el comienzo de las negociaciones de adhesión hasta octubre, a pesar de la decisión adoptada en la Cumbre de Copenhague de 2002 de iniciarlas “sin demora alguna” una vez que el Consejo Europeo hubiese dado el visto bueno, la UE se ha sometido a las exigencias de Francia. El Presidente Jacques Chirac, un fuerte defensor de Turquía a pesar de la violenta oposición existente en el seno de su partido, la UMP, había solicitado que comenzasen las negociaciones tras el referéndum sobre la nueva Constitución Europea que se iba a celebrar en Francia (en principio antes de finales de junio), por temor a que la campaña en favor del “no” provocase también una oposición pública al ingreso de Turquía en la UE. El ministro de Asuntos Exteriores francés, Michel Barnier, afirmó: “De llegar a establecerse algún vínculo entre Turquía y la Constitución, perderíamos el referéndum”.

La Constitución tiene que ser aprobada por la totalidad de los 25 miembros de la Unión mediante referéndum o voto parlamentario. España será el primero de los países de la UE en celebrar dicho referéndum, el 20 de febrero. Las perspectivas de un “sí” francés parecen mayores en la actualidad, especialmente después de que el 59% de los miembros del Partido Socialista mostrase mediante una votación interna su respaldo al Tratado, lo cual impulsó el debate europeo.

La decisión de la UE de abrir la puerta a Turquía se adoptó con una amplia hostilidad a dicho ingreso como telón de fondo en algunos países, incluido España. En el último Barómetro Elcano llevado a cabo con el CIS, tan sólo el 44% de los encuestados se mostraba a favor del ingreso de Turquía, frente al 56% en mayo. Según el último sondeo de opinión del Eurobarómetro, el 53% de los ciudadanos está a favor de ampliaciones adicionales, pero este apoyo desciende hasta tan sólo un tercio de los habitantes en Francia y Alemania. Tan sólo el 39% de los encuestados en Francia y el 36% de los encuestados en Alemania afirmaron desear una ampliación de la actual UE de 25 miembros. En Austria el apoyo alcanzó sus cifras mínimas, con tan sólo un 28%. El visto bueno otorgado a Turquía, con todo, se vio precedido de una votación en el Parlamento Europeo a favor de las negociaciones de adhesión (407 votos frente a 262, con 29 abstenciones).

Erdogan, por su parte, impuso una serie de límites infranqueables, especialmente por lo que respecta a no aceptar el reconocimiento diplomático de Chipre. Sus oponentes políticos llevan mucho tiempo acusándole de mostrarse demasiado blando con respecto a esta cuestión y le han criticado tras la cumbre de hacer pagar a Turquía un precio demasiado alto por las negociaciones de ingreso. De acuerdo con la prensa turca, en un encendido intercambio de palabras durante la cumbre, Erdogan espetó a Jan Peter Balkenende, el Primer Ministro de los Países Bajos y actual Presidente de la UE: “Está prefiriendo a 600.000 grecochipriotas sobre 70 millones de turcos. No tengo nada que reprocharles, pero no puedo justificar esto a mi pueblo”. Los otros límites impuestos por Erdogan fueron:

- Las negociaciones deben tener como objetivo final la plena adhesión de Turquía.
- La decisión de iniciar las negociaciones no debe estar condicionada a decisiones posteriores de líderes de la UE.
- No deberían imponerse condiciones especiales permanentes a Turquía.

El otro punto nacional polémico –Armenia– no salió a colación, pero tendrá que ser tratado en algún momento aunque sólo sea por el hecho de que ningún país puede ingresar en la UE si no mantiene relaciones “normales” con todos sus vecinos. La frontera con Armenia lleva cerrada desde 1993 debido al conflicto de Karabag entre Azerbaiyán y Armenia y otros problemas, incluyendo tensiones históricas derivadas de la masacre (o “genocidio”) de armenios por parte de Turquía entre 1915 y 1916. Michel Barnier, el ministro de Asuntos Exteriores francés, habló para la galería francesa, con

anterioridad a la cumbre, al instar a Turquía a reconocer dicho “genocidio”. Turquía no reconoce que lo sucedido fuese un “genocidio” y desearía que una comisión independiente de historiadores examinase todos los archivos y se pronunciase al respecto.

Erdogan puede afirmar haber conseguido una victoria sustancial. Aunque no fuese una victoria total, fue suficiente para justificar su nombramiento como Europeo del Año en los premios *European Voice* poco antes de la cumbre. Erdogan también fue nombrado ciudadano no europeo del año. El Gobierno turco hizo uso de todos los recursos posibles para impresionar a la UE antes de la cumbre. Por ejemplo, abrió su consejo de seguridad nacional, la hermética institución considerada durante mucho tiempo el principal organismo turco de toma de decisiones. El consejo informó a diplomáticos y medios de comunicación de sus operaciones en una demostración de transparencia sin precedentes.

La idea de ofrecer a Turquía una “asociación privilegiada” de segunda categoría en vez de una pertenencia plena, exigida por sus oponentes en el período previo a la cumbre, especialmente por la oposición cristianodemócrata de Alemania, no vio la luz del día. Erdogan dejó muy claro que era todo o nada. Los líderes europeos acordaron una fórmula léxica que subrayaba la idea de que la finalidad de las negociaciones de adhesión de Turquía sería el pleno ingreso de este país en la UE, pero que si ello no era posible el país debería “permanecer firmemente anclado en las estructuras europeas”. Esta redacción resulta más ambigua que la referencia a una “asociación privilegiada”. No obstante, en el texto se conservó una frase clave acerca del establecimiento de “salvaguardias permanentes” en torno a la posibilidad de que trabajadores turcos se asienten en cualquier lugar de la UE.

La decisión de iniciar las negociaciones de adhesión siguió a la recomendación de la Comisión Europea. Los principales puntos de su informe, en el que se justifica dicho inicio, eran los siguientes:

- **Conclusión:** “Turquía ha logrado avances legislativos significativos en muchas áreas... Se realizaron importantes progresos en la aplicación de las reformas políticas que, sin embargo, deben consolidarse y ampliarse aún más”.
- **Reformas políticas:** “Las reformas políticas, acordes a las prioridades de la Asociación para la Adhesión, han sido introducidas por... una serie de cambios constitucionales y legislativos adoptados a lo largo de un período de tres años (2001-2004)”.
- **Reformas económicas:** “La estabilidad económica y la predictibilidad han sido objeto de mejoras sustanciales desde la crisis económica de 2001. La alta inflación anteriormente imperante se ha reducido a mínimos históricos, se ha logrado reducir la interferencia política y el marco tanto institucional como normativo se ha aproximado a los estándares internacionales”.
- **Reformas militares:** “El Gobierno ha impuesto progresivamente su control sobre los militares. Aunque el proceso de alineación de las relaciones civiles-militares con la práctica de la UE está en curso, en Turquía las fuerzas armadas siguen ejerciendo su influencia a través de una serie de canales informales”.
- **Reformas judiciales:** “La independencia y eficacia del poder judicial se han consolidado”.
- **Derechos humanos:** “En relación con... el respeto de los derechos humanos y el ejercicio de las libertades fundamentales, Turquía se ha adherido a las convenciones internacionales y europeas más importantes”.
- **Torturas:** “Las autoridades han adoptado una política de tolerancia cero frente a las torturas y se ha castigado a una serie de autores materiales de dichos delitos.”

Las torturas han dejado de ser sistemáticas, pero siguen produciéndose numerosos casos de abusos y malos tratos, con inclusión de torturas, por lo que se precisarán esfuerzos adicionales para erradicar tales prácticas”.

- **Derechos de las mujeres:** “La situación de las mujeres no es muy satisfactoria; la discriminación y violencia de género, incluyendo los ‘asesinatos por honor’, siguen siendo un de los problemas principales”.
- **Derechos de los niños:** “Los derechos de los niños se han consolidado, pero la explotación infantil sigue constituyendo un grave problema”.
- **Derechos de las minorías:** “El Alto Comisionado de la OSCE [Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa] para las Minorías Nacionales podría representar un valioso papel, colaborando con Turquía para alcanzar el pleno cumplimiento de las normas internacionales modernas sobre el tratamiento de minorías, incluyendo la kurda”.
- **Libertad de religión:** “Aunque la libertad de creencias religiosas está garantizada por la Constitución... las comunidades religiosas no musulmanas siguen experimentando problemas”.
- **Libertad de prensa:** “Se han conseguido avances notables, (pero)... los periodistas, escritores y editores siguen siendo condenados por motivos que contravienen las normas del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”.

Entre este informe y la Cumbre, el debate sobre Turquía entre quienes apoyaban su adhesión y quienes se oponían a la misma se hizo muy intenso. La mayor polémica fue la creada por Valery Giscard d’Estaing, el antiguo Presidente francés y Presidente de la Convención Europea, quien de nuevo volvió a manifestarse en contra de Turquía. En 2002 Giscard afirmó que Turquía no era “un país europeo” y que su ingreso en la UE supondría “el fin de Europa”. Menos de un mes antes de la Cumbre de Bruselas, Giscard retomó este mismo argumento, afirmando que la nueva Constitución Europea propuesta “no estaba diseñada para albergar a una potencia del tamaño de Turquía”¹ (cuando él había presidido la elaboración de su borrador) y que “la adhesión por parte de Turquía, se produjese cuando se produjese, haría de dicho país el principal elemento en la toma de decisiones en el seno de la UE y modificaría la naturaleza del proyecto europeo”.

Los comentarios de Giscard provocaron numerosos comentarios, incluyendo una carta publicada en el *Financial Times* de Ana de Palacio, antigua ministra española de Asuntos Exteriores y miembro del Praesidium de la Convención Europea, en la que criticaba a Giscard por no “llevar un poco de raciocinio a la mesa de debate sobre Turquía” y donde sugería que Giscard seguramente ya habría tenido en cuenta los problemas que el aspecto de la mayoría doble causaría a Turquía cuando incluyó este punto en la nueva Constitución.

De acuerdo con una disposición clave de dicha nueva Constitución (que debe ser aprobada por todos los países mediante referéndum o voto parlamentario), conocida como votación por mayoría doble, a Turquía se le asignaría de forma automática una fuerte posición en el proceso de toma de decisiones de la UE. En virtud de la Constitución, todas las decisiones que no sea necesario adoptar por unanimidad (muchos asuntos, especialmente la política exterior y la tributación, siguen teniendo que adoptarse por unanimidad) deberán estar respaldadas por al menos un 65% de la población de la UE y un 55% de los Estados miembros. La población de Turquía (80 millones en 2015, la fecha más temprana en que podrá ingresar en la UE, y ello suponiendo que todo vaya bien, aproximadamente la misma que la de Alemania) otorga a este país un poder considerable, pero aun siendo el país más poblado, Turquía no podría bloquear ninguna decisión por sí sola, necesitaría contar con el apoyo de la población de al menos otros dos países de gran tamaño para alcanzar la cifra exigida del 65%.

¹ Véase su artículo “A Better European Bridge to Turkey”, *Financial Times*, 24/XI/2004.

En otra carta publicada en el *Financial Times*, Stephen Wall, el antiguo asesor para Europa de Tony Blair, llamó la atención a Giscard por afirmar en su artículo que todo lo que se había ofrecido a Turquía en su Acuerdo de Asociación de 1963 con la Comunidad Europea era la pertenencia al Mercado Común. Wall afirmó que esta información era incorrecta y citó el texto del Acuerdo: "Tan pronto como la puesta en funcionamiento de este Acuerdo haya avanzado lo suficiente como para justificar la posible aceptación por Turquía de las obligaciones dimanantes del Tratado fundacional de la Comunidad, las partes contratantes examinarán la posibilidad de la adhesión de Turquía a la Comunidad". A Giscard le convino olvidarse de este punto.

La pertenencia a la UE es de extrema importancia para la economía por tres motivos fundamentales. En primer lugar, hará irreversible la Unión Aduanera (de 1996), ya que mientras Turquía permanezca fuera del bloque de la UE cualquiera de las partes puede decidir dar marcha atrás. Lejos de acabar con algunas empresas turcas, como se temía en un principio, la Unión Aduanera ha resultado muy positiva para las exportaciones turcas y las empresas de este país han sido capaces de no ceder terreno ante el aumento de las importaciones. Por ejemplo, las exportaciones de componentes de la industria automotriz han aumentado desde 155 millones de dólares en 1995 hasta aproximadamente 5.000 millones de dólares. En segundo lugar, la prima de riesgo sobre la deuda pública disminuirá (esto ya ha empezado a producirse), aliviando la presión sobre las finanzas públicas y mejorando el rendimiento de la economía. En tercer lugar, las entradas de inversión extranjera directa probablemente aumentarán desde sus niveles actuales, muy bajos, lo cual llevará a mayores tasas de crecimiento y a una menor tasa de desempleo. El balance de inversión de Turquía es menor hoy en día que en la década de 1980. Las entradas anuales en escasas ocasiones han superado la cifra de 1.000 millones de dólares (España e Irlanda atrajeron más de 25.000 millones de dólares en 2003). La Bolsa de Estambul alcanzó un máximo histórico el día en que la UE realizó su comunicado.

Algunos analistas prevén, bastante ambiciosamente, que la renta per cápita de Turquía podría aumentar en los próximos diez años desde aproximadamente 4.000 euros hasta 14.000 en términos de paridad de poder adquisitivo, impulsada por este horizonte más claro para el país.

La economía turca ha mostrado un comportamiento estelar el último año, tras recuperarse de su crisis de 2001. Es con diferencia la economía con el crecimiento más rápido de Europa y su tasa de inflación ha disminuido hasta alcanzar una cifra de un solo dígito por primera vez desde 1972. El FMI reconoció el progreso de Turquía dos días antes del comienzo de la Cumbre de la UE en Bruselas al anunciar un nuevo acuerdo de *stand-by* trienal por valor de 10.000 millones de dólares que, según Rodrigo Rato, el director gerente del FMI, "debería permitir a Turquía no tener que solicitar más ayudas del FMI".

Como resultado de controlar finalmente la inflación, el 1 de enero Turquía eliminará seis ceros del valor nominal de la lira; a partir de ese momento una unidad de la moneda local equivaldrá a un millón de los de hoy (0,53 euros), una buena noticia para los turistas e inversores extranjeros, que hoy por hoy tienen que luchar mentalmente con largas filas de ceros y cargar con enormes fajos de billetes.

Aun así, la economía turca sigue siendo vulnerable. Turquía presenta enormes deudas, incluyendo los 23.000 millones de dólares que le debe al FMI y los miles de millones recibidos en créditos a través de los mercados de obligaciones internacionales. Situada en torno al 80% del PIB, la deuda bruta de Turquía dobla a la del nuevo estatus de miembro de la UE. Las deudas de Turquía se han derivado en gran mayoría de sus

esfuerzos por aprobar una reforma bancaria después de que un pánico bancario en 2001 provocase la devastadora recesión sufrida por este país.

España, con su experiencia de haber pasado ocho años negociando su ingreso en la UE (de 1978 a 1986), mucho más sencillo que el de Turquía, trabajó entre bastidores para animar a los políticos turcos a mantener la calma de cara a aquellos países, como Chipre, que estaban usando la cumbre como una agenda abierta para arreglar cuentas pendientes y a no dejar de centrarse en el objetivo primordial del ingreso.

España bien podría servir de modelo útil para Turquía cuando comiencen las negociaciones. Hace veinte años existía en torno a España el mismo temor a que trabajadores empobrecidos inundasen el mercado laboral europeo que en la actualidad existe en torno a Turquía. Un punto que a menudo se pasa por alto en el debate sobre un posible aumento de inmigración turca a la UE es el hecho de que, al igual que sucedió con España, Turquía también se convertirá en un imán para inmigrantes una vez que pase a ser miembro pleno de la Unión. Del mismo modo que nadie en España podría haber predicho hace veinte años que en la actualidad habría más de un millón de inmigrantes norteafricanos en este país según las estimaciones, también es muy probable que una Turquía más rica atraiga a trabajadores de Irán, Irak, Siria y otros países más pobres con los que comparte frontera.

Conclusión: Turquía ha llevado a cabo impresionantes reformas en todos los frentes desde que fue declarada candidata a la adhesión a la UE en 1999. El largo e incierto proceso que comienza ahora será aún más desgarrador.

William Chislett

Escritor y autor del documento de trabajo sobre Turquía del Real Instituto Elcano (<http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/101.asp>), un análisis de la recomendación de la Comisión Europea sobre las negociaciones de adhesión con Turquía (<http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/587.asp>), y también de dos libros sobre dicho país. Fue especialista invitado en la Bilkent University en noviembre de 2003.