

FIN DEL DILEMA *AMPLIACIÓN VERSUS PROFUNDIZACIÓN* DE LA
INTEGRACIÓN EUROPEA: EL CASO DE TURQUÍA

*END OF THE DILEMMA DEEPER VERSUS WIDER EUROPEAN INTEGRATION:
THE CASE OF TURKEY*

José Antonio Nieto Solís
Universidad Complutense de Madrid
janietos@ccee.ucm.es

Recibido: diciembre de 2008; aceptado: mayo de 2009

RESUMEN

El viejo dilema comunitario entre ampliación y profundización ha quedado vacío de contenido. Las restricciones presupuestarias, el fracaso del Tratado Constitucional y la arrogante estrategia ampliadora de la UE han hecho inviable la profundización de la integración europea. Ni la ciudadanía, ni la cohesión, ni la política exterior podrán verse reforzadas en una Europa que ha apostado por las ampliaciones sin mejorar antes sus recursos financieros, legislativos e institucionales. El caso de Turquía es muy ilustrativo a este respecto: la UE da por supuesta la adhesión sin apenas ponderar las ventajas y los inconvenientes (cuantitativos y cualitativos). Mi posición es favorable a la adhesión turca, pero pienso que deben valorarse previamente las implicaciones y la forma de afrontar esa ampliación. La explicación es sencilla: si la UE sigue ampliándose sin reforzar su presupuesto y su dimensión interna, se reducirán drásticamente las posibilidades de profundizar la integración europea en los ámbitos de la cohesión, la ciudadanía y la política exterior común.

Palabras clave: Unión Europea; Proceso de integración; Ampliación; Profundización, Turquía.

ABSTRACT

The old dilemma of *deeper versus wider* European integration makes no sense today. Budgetary restrictions, the failure of the Constitutional Treaty, and an arrogant strategy for EU enlargement have diminished the viability of deeper European integration. Neither policies for citizenship and cohesion nor a common external policy will be reinforced by a Europe that prefers enlargement over improvement of its financial, legislative, and institutional resources. The case of Turkey is illustrative in this regard: Europe seems to assume this new enlargement without considering its advantages and disadvantages (qualitative and quantitative). While I support Turkish adhesion, I also suggest prior evaluation of the implications, as well as of the actions necessary to prepare Turkey's EU membership. The reason is simple: if the EU continues its enlargement without reinforcing its budget and its internal dimension, the possibilities for implementing cohesion, citizenship, and external policies will be seriously reduced.

Keywords: European Union; Integration Process, Enlargement; Deepening; Turkey.

Clasificación JEL: F15.



1. INTRODUCCIÓN

Desde que se aprobó el Tratado de la Unión las debilidades de la integración europea se han hecho cada vez más evidentes. Una vez logrado el mercado interior en los años 90, y consolidada la unión monetaria al inicio del siglo XXI, parece que la UE se ha quedado sin fuerzas. El paso siguiente en el proceso integrador debería permitir el logro de algunos avances, aunque sean tímidos, en el ámbito de la integración política. Pero la realidad se está mostrando mucho más compleja de lo que a primera vista pudiera pensarse. La situación actual de la UE es tan complicada que obliga a cuestionarse algunas de las premisas esenciales que hasta ahora han sustentado el debate comunitario. Una de esas premisas se refiere al calificado como “eterno debate” entre *profundización versus ampliación*. Se trata de un dilema que, pese a la aparente contradicción de sus términos, ha servido de fundamento para permitir significativos avances de la integración europea, en ambas direcciones, durante las últimas décadas. Por ello, de alguna forma, siempre ha sido un falso dilema; o, en todo caso, un planteamiento esencialmente retórico. Sin embargo, hoy día las opciones reales entre profundización y ampliación se han reducido de manera tan drástica que ya ni siquiera puede hablarse de dilema. En mi opinión, ya no es posible concitar debates en torno a la supuesta primacía de un aspecto sobre el otro, puesto que al menos *uno de los extremos de esa opción, la profundización en el método de actuación comunitario, ha perdido su razón de ser*. Se ha quedado vacía de contenido. Por ello, el dilema ha dejado de existir.

La tesis que sostiene este artículo es la siguiente: *el debate comunitario ya no puede volver a plantearse bajo la óptica de profundización versus ampliación*, porque ese dilema ha entrado en vía muerta. La actual situación interna de la UE no hace posible avanzar hacia mayores cotas de profundización en el diseño y gestión de políticas y acciones comunes. Al mismo tiempo, la actual estrategia de ampliaciones tiende a agotar aún más esas posibilidades, amén de la naturaleza finita de la propia geografía europea. Además, la estrategia ampliadora de los últimos años ha dotado a la UE de una dinámica propia que hace inviable cualquier posibilidad de avanzar en alguno de los tres grandes ámbitos de la integración política que podrían servir de cauce

para profundizar en la construcción europea. Esos tres grandes ámbitos son la ciudadanía de la Unión, la cohesión económica y social, y la política exterior común. Lamentablemente, la UE no parece capaz de consolidar su presencia institucional ni sus instrumentos legislativos y presupuestarios en ninguno de esos ámbitos, por lo que —en la situación actual— no cabe hablar de posibilidades reales de avanzar en la profundización de la integración.

El conocido dilema ampliación versus profundización ilustró durante décadas muchas discusiones sobre el devenir comunitario, al tiempo que la UE avanzaba dando pasos hacia cada uno de esos extremos, aunque con desigual ritmo, intensidad y resultados. Hoy ese debate pertenece al pasado. Es un recuerdo más de la retórica comunitaria. La tesis que planteo es que, en la situación actual, *la integración europea sólo podrá avanzar por el camino de las ampliaciones*, aunque con restricciones, mientras intenta preservar, también con restricciones, los aspectos institucionales, presupuestarios y legislativos que han hecho posible llegar hasta el momento actual. Es decir, los aspectos que han permitido consolidar un espacio económico y monetario en el que coexisten Estados nacionales plurales cuyos ciudadanos carecen de argumentos para identificarse en mayor medida con la idea de la construcción europea. En consecuencia, cabe afirmar que el futuro de la UE parece una *foto retocada* en la que se ha hecho crecer el número de invitados a un prometedor banquete sin aumentar paralelamente ni el tamaño de la mesa a la que se sientan ni los escasos manjares que parecen dispuestos a compartir.

Para apoyar estas consideraciones vamos a ver, en el segundo apartado de este artículo, cómo la UE ha desaprovechado las posibilidades de reformar su funcionamiento interno por las dos vías que resultaban aparentemente más sencillas o naturales: la revisión del Tratado de la Unión y la negociación de los dos últimos programas presupuestarios plurianuales. El tercer apartado se centrará en la estrategia ampliadora de la UE, tomando como ilustración, a modo de *estudio de caso*, el debate sobre la adhesión de Turquía. Finalmente, en el cuarto apartado se analizarán las debilidades de la UE en materia de política exterior, derivadas de su confusa política ampliadora y de vecindad, pero también de la existencia de graves deficiencias internas que hacen prácticamente inviable la aplicación de una auténtica política exterior común.

2. CARENCIAS JURÍDICAS Y PRESUPUESTARIAS *VERSUS* CIUDADANÍA Y COHESIÓN

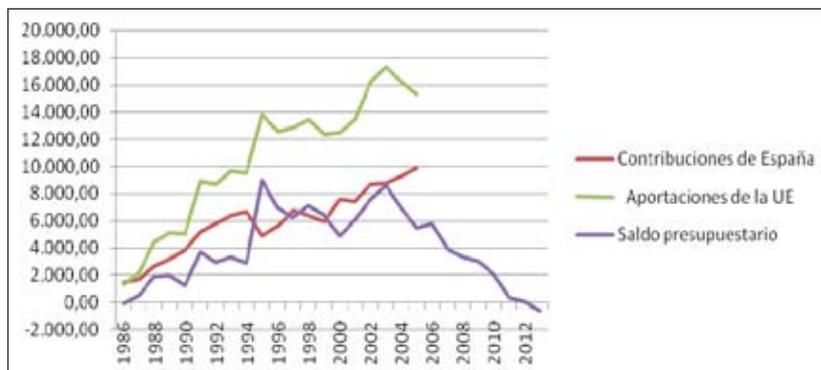
Europa podía haber tenido una Constitución. Estuvo a punto. Pero no pudo ser. Tal vez el procedimiento y el momento elegidos para su elaboración y aprobación no eran los más indicados. Entre los factores que jugaron en contra del proyecto constitucional resultaron decisivos los resultados de los referendos francés y holandés, que curiosamente coincidieron en el tiempo con el punto más álgido del penúltimo debate sobre la adhesión de Turquía. Esa coincidencia dejó aún más al descubierto la debilidad de las iniciativas comunitarias para afrontar el dilema entre profundización y ampliación. Las

instituciones europeas estuvieron poco finas. Les faltó tacto político para evaluar las consecuencias de lo que se avecinaba. En realidad, los sabios que redactaron el proyecto constitucional se creían, todavía, depositarios de las esencias del despotismo ilustrado que corre por las venas de la vieja Europa. Lo cierto es que hasta la fallida Constitución aún podían plantearse alternativas y caminos intermedios sobre cómo abordar ese sempiterno dilema. Todavía era un dilema posible, aunque ya había empezado a perder consistencia y credibilidad en 1999, cuando se aprobaron las perspectivas financieras 2000-2006, más conocidas como Agenda 2000.

No obstante, la UE aún mantuvo vivo algunos años más el falso debate entre reforzar las políticas y acciones comunes versus facilitar la adhesión de nuevos Estados miembros. Lo mantuvo hasta que se consumió en 2004 la primera fase de la megalómana ampliación hacia diez nuevos países europeos. La segunda fase culminó en 2007 con la incorporación de Bulgaria y Rumanía. *Esas ampliaciones contribuyeron a descompensar definitivamente los términos del viejo dilema.* Por una parte, porque para digerir la ampliación la UE necesitaba tiempo, recursos y no pocas dosis de sufrimiento y desilusiones. Por la otra, porque la mayor heterogeneidad que ofrece una UE compuesta por 27 Estados miembros reduce de manera considerable las posibilidades de llevar a cabo políticas de ciudadanía y de cohesión económica y social, es decir, políticas destinadas a acercar la UE a sus ciudadanos.

Como es bien conocido, la ampliación hacia el Este ha desviado y seguirá desviando recursos comunitarios hacia los nuevos socios europeos. En condiciones presupuestarias restrictivas, y, más aún, en una situación de grave recesión económica, esos recursos sólo pueden proceder de reasignaciones, es decir, de recortes en los gastos asignables a otras partidas presupuestarias, normalmente acciones estructurales o políticas de carácter complementario destinadas a fortalecer la cohesión económica y las políticas sociales. Se trata, la mayor parte de las veces, de partidas destinadas a favorecer la convergencia de las regiones de la UE-15 que presentan niveles de renta más bajos. Muchas de esas regiones han visto reducidas las ayudas comunitarias que recibían, como consecuencia del denominado efecto estadístico de la ampliación, esto es, de la mejora nominal que ha experimentado su renta per cápita al entrar en el cómputo otras regiones más pobres de la UE-27, que pasan, por ello, a convertirse en beneficiarias potenciales de las políticas estructurales y de cohesión. Algunos países, como España, están observando cómo se reducen sus saldos favorables en el presupuesto comunitario, lo que muchos ciudadanos asocian al coste derivado de la última ampliación europea. Frente a este sentimiento conviene no olvidar que el previsible y lógico aumento de la contribución neta de España al presupuesto de la UE responde, en último extremo, a la mejora que ha experimentado el nivel medio de vida de los españoles en las últimas décadas. Eso explica gran parte de la reducción del saldo positivo de España en el presupuesto comunitario, como refleja el Gráfico 1.

GRÁFICO 1: EVOLUCIÓN DEL SALDO DE ESPAÑA EN EL PRESUPUESTO DE LA UE



Fuente: Comisión Europea y elaboración propia (previsiones).

En realidad, la aprobación de la Agenda 2000 fue el primer golpe serio a las ilusiones europeístas que mostrábamos quienes hasta finales del siglo XX aún nos referíamos al dilema ampliación versus profundización¹. *Los recortes presupuestarios y la preocupación por equilibrar los saldos nacionales marcaron la cumbre de Berlín de 1999*, en la que se aprobaron las perspectivas financieras 2000-2006. El nuevo paquete presupuestario 2007-2013 ha reforzado esa tendencia, puesto que mantiene el marco de restricciones financieras y se limita a introducir modificaciones de carácter más formal que real (pese a la importancia política derivada de la reforma del funcionamiento de la PAC y del mayor énfasis concedido a las restantes políticas comunes).

El fracaso del Tratado Constitucional fue el segundo “hachazo” que contribuyó a dejar sin contenido aparente el dilema entre ampliación y profundización en la UE. Además, la inseguridad que rodea a su sucesor, el Tratado de Lisboa, apunta en la misma dirección. El hecho de que se invite a Irlanda a celebrar un nuevo referéndum sobre el Tratado de Lisboa deja muchas dudas sobre la legitimidad que le quedará a la UE cuando en el futuro vuelva a proponer nuevas reformas. Sin impulso institucional y sin suficiente fundamento jurídico no puede esperarse una profundización de las políticas y acciones comunes destinadas a fortalecer la dimensión económica y social de Europa. Como mucho, podrán mantenerse los logros conseguidos en alguno de esos ámbitos, lo que resulta decepcionante en materia de ciudadanía y claramente insuficiente en materia de cohesión. Más aún si consideramos que en los próximos años la UE deberá ayudar a superar la actual recesión económica, recurriendo a los escasos medios legislativos y presupuestarios de

¹ Ver Nieto, José A. (2001, 2005 y 2006).

que dispone. Las acciones estructurales y el gasto público serán decisivos para afrontar la recesión, aunque ello implique déficits públicos superiores al 3% de PIB de los Estados miembros y obligue a revisar alguno de los fundamentos de la unión económica y monetaria. Lejos de suponer un problema, esa revisión puede contribuir a dinamizar el debate y la distribución de competencias entre las instituciones comunitarias, al tiempo que otorgará a las políticas públicas (incluidas las de la UE) la importancia que merecen como herramientas de política económica, que deben estar disponibles tanto en épocas de crecimiento económico como en momentos de crisis. A la crisis institucional de la UE se ha unido la crisis económica internacional; y tal vez esta coincidencia sea útil para recordar la necesidad de actuar juntos y no sólo de actuar coordinados. Esa es la diferencia esencial que debería existir entre un espacio de integración, como la UE, y una mera área de cooperación internacional.

Finalmente, el tercer y definitivo impacto que ha liquidado –por ahora– cualquier posibilidad de debatir entre la profundización o la ampliación de la UE ha venido de la mano de la actual estrategia europea de ampliaciones, incluido el tratamiento que se está dando a la candidatura de Turquía. Todo ello ha erosionado definitivamente los polos del dilema, puesto que ni el presupuesto comunitario ni los instrumentos de cohesión y ciudadanía permiten abarcar la mayor heterogeneidad de la actual UE. Y esa diversidad económica y social será aún más amplia cuando se consumen las nuevas las adhesiones previstas para los próximos años, en particular la de Turquía, puesto que se trata de un país que por el tamaño de su población y por su notable atraso estructural hará mucho más difícil el logro de los objetivos comunitarios en materia de convergencia económica y social. El análisis del caso de Turquía ilustra con gran claridad la escasa importancia que la UE atribuye al balance entre las ventajas y los inconvenientes de esa adhesión. Defender la incorporación de Turquía a la UE no debe implicar el olvido de los objetivos de cohesión y profundización de la integración europea. Al contrario, mi posición es clara a este respecto: para facilitar la adhesión de Turquía, la UE debe reforzar sus políticas internas y externas, porque en caso contrario el proyecto integrador quedará diluido y perderá gran parte de la fuerza potencial que necesita, tanto dentro como fuera de Europa. Este planteamiento lleva aparejado otra consideración: los problemas de la UE no están en los países candidatos que legítimamente aspiran a integrarse, sino en la gestión que la propia UE está haciendo de su proyecto integrador.

No obstante, la conclusión parece sencilla. *Europa seguirá ampliándose hasta los confines del continente*. Después, si su política de vecindad no fracasa, podría proseguir una renovada estrategia de ampliación parcial o condicionada, dirigida hacia el Mediterráneo y hacia otros países vecinos. Pero esa natural obsesión por ocupar todo el espacio circundante es, precisamente, una de las razones que impide la profundización de los métodos de decisión comunes y la extensión de las políticas y de las acciones comunitarias hacia nuevos ámbitos sectoriales, sociales y regionales. La UE, como la hemos conocido hasta ahora,

es decir, como un proceso de integración, se ha trasmutado en algo distinto. Parece estar adoptando un nuevo rostro más intergubernamental, más confederal tal vez, y, en consecuencia, menos supranacional y menos dispuesto a asumir la representación y las decisiones que emanan de la Comisión, del Parlamento o del Tribunal de Justicia, tanto en los asuntos internos como en aquellos que afectan a la política exterior común. El Consejo de la Unión encarna la imagen de la UE del siglo XXI. Los gobiernos nacionales cada vez tienen más peso y hay poco interés en profundizar en la construcción europea. Resulta más fácil seguir admitiendo a nuevos socios, ampliar el tamaño de la UE sin reparar en su solidez interna, aunque al actuar de ese modo la idea originaria de Europa se difumine y la propia integración pierda fuerza en favor de los Estados nacionales, por pequeños y/o anticuados que éstos parezcan.

3. LA ADHESIÓN DE TURQUÍA: NO IMPORTA EL BALANCE ENTRE VENTAJAS E INCONVENIENTES

Hace más de cuatro décadas que Turquía está llamando a las puertas de la UE. El primer acuerdo de asociación se inició en 1959 y entró en vigor en 1963. Desde entonces, Turquía ha reiterado su voluntad integradora en diversas ocasiones, hasta que en diciembre de 2004 las instituciones comunitarias dieron luz verde a la apertura de negociaciones para la adhesión. No obstante, la historia de las relaciones bilaterales es larga y está plagada de desencuentros. Y probablemente seguirá siendo así, puesto que todo parece indicar que la decisión de incorporar a Turquía es de naturaleza política y, por lo tanto, resulta compleja de explicar a una ciudadanía poco propensa a digerir una nueva ampliación europea de tal magnitud. Curiosamente, lo que menos parece importar es el balance entre las ventajas e inconvenientes que ofrece la incorporación de Turquía. Al igual que en adhesiones anteriores (desde España hasta Rumanía), la estrategia de crear una gran Europa pesa más en la balanza que los costes derivados de esa estrategia, ya sean costes de carácter cuantitativo o cualitativo. Entre estos últimos, a modo de coste de oportunidad, cabe incluir la definitiva marginación que sufrirán las pretensiones de profundizar la integración europea una vez que Turquía se convierta en un Estado miembro más. Obviamente, esta consideración no pretende imputar al pueblo turco la responsabilidad de paralizar la integración comunitaria. Al contrario, *la UE es, sin lugar a dudas, la única responsable de esa decisión y de sus consecuencias.*

En favor de la adhesión de Turquía a la UE se pueden presentar tres argumentos. En primer lugar, la incorporación de Turquía *no supone un coste financiero y económico significativo para la UE.* En segundo lugar, la posible adhesión tardará en producirse casi una década y contará con un periodo transitorio de al menos otros diez años más, lo que ofrece un *margen suficientemente dilatado para encontrar soluciones* a los aspectos sociales e institucionales que más preocupan en la actualidad. Y en tercer lugar, Turquía

podría seguir el ejemplo de otros países que se han incorporado a la UE y utilizar la adhesión como un medio para *mejorar sustancialmente su situación económica y social*, lo que también permitiría estabilizar su situación política y contribuir con ello a evitar el choque de civilizaciones que tanto asusta en Occidente. Veamos algunos datos y argumentos que apoyan cada una de estas tres consideraciones.

3.1. DEMOGRAFÍA, ECONOMÍA Y COSTE FINANCIERO DE LA ADHESIÓN DE TURQUÍA

En 2008 la población de Turquía superó los 71 millones (lo que representa más del 15% de la población de la UE-27). Un 26,5% de sus habitantes tienen menos de 14 años, mientras que la mitad tiene menos de 28 años². Además, el 66,5% de la población se encuentra en el tramo de edad de 15 a 64 años. Y la tasa de crecimiento demográfico (1,04% anual) es muy superior a la registrada en la Europa comunitaria. Como resultado, en 2015 Turquía superará los 80 millones de habitantes y antes de 2025 podría tener más 90 millones, con lo que se convertiría en el país más poblado de la UE. Este es un dato de la máxima importancia, puesto que las cifras de población determinan en gran medida la representación de cada país en las instituciones europeas, así como la capacidad con la que cuentan para bloquear determinadas decisiones o buscar alianzas que influyan sobre ellas. En ese ámbito resultaría más fácil para Turquía constituir *minorías de bloqueo* dentro de la UE, aliándose con algunos países de gran tamaño demográfico o con varios países pequeños.

Pese a su potencial demográfico y a su extensión (19% de la superficie de la UE) la economía turca apenas representa el 4,5% del PNB de la Europa comunitaria. Sin embargo, si el previsible incremento de población va acompañado de tasas de crecimiento económico similares a las registradas en los últimos años, Turquía puede ofrecer al resto de Europa un mercado potencial equiparable al que representan juntos los diez países que ingresaron en la UE en 2004. Este es un factor a tener muy en cuenta cuando se habla de la ampliación turca. No obstante, los niveles de productividad y de gastos en educación y formación son mucho menores que los registrados en los demás países europeos³. Además, su economía presenta problemas evidentes

² OCDE (2008a:75). En 2004 el 35% de la población tenía menos de 18 años, mientras que sólo el 5% tenía más de 65 años (esas mismas cifras en 1984 eran el 42% y el 4%, respectivamente). Además, el 72% de los hogares está formado por dos miembros con hijos, el 18% por parejas sin hijos, el 8% por jubilados sin hijos, el 1% por un solo adulto y otro 1% por un adulto con niños. Según la OCDE, ob. cit., para España esas mismas cifras en 2004 eran: 18% de la población menor de 18 años y 16% mayor de 65 años; mientras que un 42% de los hogares estaban formados por adultos con hijos, un 37% por adultos sin hijos, un 17% por jubilados, un 3% por un solo adulto y (sólo) el 1% restante por un adulto con niños.

³ Las comparaciones cuantitativas resultan complejas, e incluso a veces poco recomendables, cuando se trata de incluir en ellas a Turquía. Además, la mayor parte de los indicadores (productividad, formación, capitalización, etc.) están correlacionados con el nivel de desarrollo económico. Sobre gasto en educación véase, más adelante, nota 7. Para más detalles sobre datos macroeconómicos

de atraso estructural y dualismo económico. Así, mientras su agricultura está claramente sobredimensionada (lo que supone un problema específico para las negociaciones de adhesión), los sectores relacionados con el turismo presentan un dinamismo y una modernidad cercana a la media europea.

Se trata de una situación que guarda ciertas semejanzas con la que tenían los países que se incorporaron a la UE en la década de los años 80 (Grecia, Portugal y España) y con la que presentan hoy día Bulgaria y Rumania. De hecho, la renta per cápita de Turquía se sitúa en torno al 35% del nivel medio de la UE-27; es decir, un nivel similar al de los países de menor nivel de renta en la actual UE. Sin embargo, hasta ahora, *las diferencias en los niveles de desarrollo económico no parecen haber sido un problema para afrontar las ampliaciones europeas*. Al contrario. La favorable disposición de los nuevos socios a converger con la UE e incorporar progresivamente el cambio técnico es una garantía para seguir aumentando el tamaño del mercado comunitario, lo que beneficia en primer lugar a las empresas y actividades con mayor vocación internacionalizadora. No obstante, son precisamente la amplitud de las cifras de población de Turquía y el notable retraso de sus niveles de renta respecto a la media comunitaria los factores que más dificultad ofrecen para extender hasta aquel país las posibles políticas de ciudadanía y cohesión de la UE. Obviamente, *esa dificultad también impide un mayor desarrollo de esas mismas iniciativas en todo espacio europeo de integración*, puesto que la acción comunitaria ha de guiarse por el principio básico de no discriminación (y, en consecuencia, de no exclusión de ningún socio).

Pero antes de abordar estas cuestiones con más detalle conviene valorar de manera global el coste financiero que representaría para el presupuesto de la UE la incorporación de Turquía. Para empezar, sólo podemos aproximarnos al coste financiero que supondría la adhesión por dos procedimientos: extrapolando los datos actuales (con sus correspondientes proyecciones de crecimiento una vez concluido el marco presupuestario 2007-2013), o calculando el coste que debería afrontar hoy día el presupuesto de la UE si Turquía se hubiera integrado ya. La Tabla 1 recoge sintéticamente estos últimos datos. No obstante, cualquier fórmula que se emplee presenta un alto grado de imprecisión, más aún en momentos como los actuales, caracterizados por la incertidumbre y la posibilidad de nuevos reajustes presupuestarios en la UE. La recesión económica y el aumento del déficit público de los Estados

comparados véanse los ofrecidos periódicamente por las principales instituciones internacionales, en especial la UE (Eurostat) y la OCDE. Entre las más recientes publicaciones puede consultarse OCDE (2008b). Asimismo, además de un interesante análisis de Turquía, pueden encontrarse cuadros actualizados sobre datos macroeconómicos y de comercio e inversiones extranjeras en ICEX (2008). De ellos se desprende, por ejemplo, que la Formación Bruta de Capital Fijo ha aumentado de manera continuada en los últimos años hasta alcanzar el 25% del PIB en 2007 (PIB 2007 = 658.786 mill. \$). Los datos de productividad son más complejos de analizar, toda vez que algunos sectores presentan un atraso estructural muy notorio, mientras que otras actividades se han modernizado con rapidez, lo que ha permitido mejoras importantes en sus niveles de eficiencia y competitividad. Como ejemplo puede citarse el sector financiero, al que han ido destinados dos tercios de la inversión extranjera recibida por Turquía en 2007 (véase, más adelante, nota 11).

miembros dejará notar sus efectos sobre las finanzas comunitarias, por mucho que sus grandes líneas financieras estén pactadas hasta 2013. Como mínimo, provocarán reasignaciones presupuestarias para combatir la crisis, y esas reasignaciones podrán quedar instaladas en las finanzas europeas a partir de 2014, lo que hace aún más difícil la tarea de calcular el coste de la incorporación de Turquía, que nunca se produciría antes de ese año. Por ello, en cualquiera de los escenarios posibles debe tomarse como un dato de partida el interés de los Estados miembros por *reducir el coste que supone la incorporación de Turquía*, pese a que el presupuesto europeo apenas representa un 1 % del PNB de la UE, y puede que esa cifra se reduzca aún más en los próximos años.

TABLA 1: COSTE DE LA ADHESIÓN DE TURQUÍA (CALCULADO COMO % DEL PNB DE LA UE)*

Partimos de la base de que Turquía representa el 4,5% del PNB de la UE-27. La cifra actual se aproxima al 4% y se situará en torno del 5% en los próximos años. Aunque las previsiones ofrecen gran incertidumbre, se puede asumir que la proporción entre el PNB turco y el de la UE no experimentará grandes variaciones a medio plazo (podemos suponer que Europa del Este crecerá a un ritmo similar al de Turquía, lo que contribuirá a elevar la tasa de crecimiento en la UE-27).

- 1) *Coste de las transferencias por subvenciones a la AGRICULTURA:*
 - a) *Importe máximo: Si consideramos que la agricultura turca representa el 10% de su PNB, podemos aceptar que su agricultura equivale al 0,45% del PNB de la UE. Si los agricultores de la UE reciben subvenciones por un máximo del 20% de su renta, Turquía recibirá como máximo el 20% del 0,45% = 0,09% del PNB de la UE.*
 - b) *Importe mínimo: Si la reforma de la PAC reduce las subvenciones a Turquía hasta un 10% de la renta de sus agricultores la cifra es = 0,045% del PNB de la UE.*
- 2) *Coste de las transferencias en FONDOS ESTRUCTURALES y políticas de cohesión:*
 - a) *Importe máximo: Como máximo los Estados puede recibir el 4% de su PNB. Si su PNB es el 4,5% de la UE, Turquía recibirá el 4% del 4,5% = 0,18% del PNB de la UE.*
 - b) *Importe mínimo: La Comisión podría reducir a la mitad las dotaciones previstas para políticas estructurales y de cohesión. Turquía recibirá = 0,09% del PNB de la UE.*
- 3) *APORTACIONES de Turquía al presupuesto comunitario:*
Si Turquía aporta en torno al 1% de su PNB, eso supone el 0,045% del PNB de la UE.
- 4) *SALDO** (las restantes políticas comunes se consideran incluidas en la cohesión):*
 - a) *Importe máximo (saldo positivo) $0,09 + 0,18 - 0,045 = 0,215\%$ del PNB de la UE.*
 - b) *Importe mínimo (saldo positivo) $0,045 + 0,09 - 0,045 = 0,09\%$ del PNB de la UE.*

*** El saldo favorable a Turquía podría situarse en torno al 0,1% del PNB de la UE, lo que representaría el 10% del presupuesto comunitario. Este escenario mínimo parece más factible por las siguientes razones:*

- La voluntad de los Estados miembros de reducir el coste de la adhesión.
- La reforma de la PAC y la paulatina reducción del sector agrícola turco.
- La utilización parcial de los fondos estructurales y políticas de cohesión aplicables (entre otras razones porque requieren cofinanciación por parte de los receptores).
- La recesión económica y la propia dinámica restrictiva de las finanzas comunitarias. La recesión podría afectar más a la UE, pero la tasa de crecimiento podría ser similar a la de Turquía por el empuje de Europa del Este. Estos escenarios son difíciles de prever, aunque sus consecuencias sobre el presupuesto común no son desdeñables.
- Además, los nuevos países miembros sólo se benefician del presupuesto común de manera progresiva. Las transferencias serían más reducidas en los primeros años y crecerían al avanzar el periodo transitorio previsto para la adhesión.

Fuente: Elaboración propia a partir de Gros (2005) y datos actualizados (Eurostat 2008, ICEX 2008).

La mayor parte de los cálculos realizados sobre el coste de la adhesión turca presentan bastantes similitudes⁴. Normalmente se procede a estimar lo que costaría la adhesión en la actualidad o se proyectan los datos de crecimiento del PNB hacia el hipotético año de adhesión, deduciendo de las partidas de gasto del presupuesto común aplicadas a ese país la previsible aportación turca a las arcas comunitarias. Podemos tomar como base de partida un valor del PNB de Turquía equivalente 4,5% del PNB de la UE-27. En la actualidad esa cifra se aproxima al 4% y en los próximos años podría aumentar hasta el 5%, por lo que como hipótesis de trabajo el 4,5% ilustra bien los posibles escenarios. Podemos incluso asumir que esa cifra no va a experimentar grandes cambios en los próximos años, si pensamos que el mayor crecimiento económico de Turquía podría ser similar al crecimiento de los países de Europa del Este, lo que empujaría la tasa de crecimiento de la UE-27 hacia un valor similar al crecimiento del PNB de Turquía.

A partir de esa cifra se puede calcular el coste derivado de aplicar la PAC a Turquía. Para ello podemos suponer que la agricultura turca sólo representa el 10% de su PNB (o lo que es lo mismo, que equivale al 0,45% del PNB de la UE). Podemos incluso asumir que esa cifra representará el tamaño de la agricultura turca cuando ingrese en la UE (en la actualidad la agricultura supone el 12% del PNB de Turquía)⁵. Si tomamos en consideración que, *como máximo*, los agricultores europeos ven incrementada su renta en un 20% por las ayudas de la PAC, y asumimos que esas ayudas se extenderán a los agricultores turcos, podemos estimar que el coste de la aplicación de la PAC a Turquía sería equivalente al 0,09% del PNB de la UE (esto es, sería equivalente al 20% del 0,45% que representa la agricultura turca en el PNB de la UE). La Tabla 1 refleja estos datos y recoge también un *escenario mínimo*: si las ayudas agrícolas se reducen Turquía recibiría la mitad de esa cifra, es decir, el equivalente al 0,045% del PNB de la UE.

De forma similar, se puede calcular el coste de la aplicación de las políticas de cohesión en Turquía, considerando que la normativa comunitaria establece que ningún país miembro puede absorber fondos estructurales por un importe superior al 4% de su PNB. Por lo tanto, si el PNB turco es el 4,5% del PNB comunitario, entonces, el *máximo* de fondos estructurales que recibiría Turquía alcanzaría el 0,18% del PNB de la UE (es decir, el 4% del 4,5% que representa el PNB turco respecto del PNB de la UE). Del mismo modo, en el *escenario de mínimos* las ayudas por fondos estructurales y políticas de cohesión a Turquía apenas representarían el 0,09% del PNB de la UE. Esta última cifra parece más razonable si consideramos que la propia Comisión no descarta reducir

⁴ Ver Tabla 1 del Anexo, elaborada siguiendo la base de los trabajos realizados para la Comisión Europea por Dervis, K., Gros, D. y otros autores (2004).

⁵ Aunque en términos de empleo la agricultura aún tiene un peso muy destacado en Turquía, en 2008 el sector primario, en su conjunto, apenas representaba el 10% del PIB, la construcción 6,5%, y las manufacturas 24%. La estructura sectorial del PIB ha experimentado una importante evolución en los últimos años hasta alcanzar una situación "similar" a la de un país desarrollado (ICEX 2008, p. 5, 7 y 11).

las dotaciones potencialmente aplicables a las políticas estructurales y de cohesión.

Por consiguiente, tanto en el caso de la PAC como en el de los fondos estructurales las cifras mencionadas pueden acercarse más al escenario mínimo que al escenario máximo, dada la voluntad de los gobiernos de reducir el coste de la adhesión de Turquía. Además, deben tenerse en cuenta los siguientes aspectos: la PAC está experimentando nuevas reducciones, la propia agricultura turca irá perdiendo peso relativo dentro del PNB del país, las dotaciones de fondos estructurales no se utilizan en su totalidad (en gran medida porque requiere cofinanciación por parte de los países receptores), el presupuesto común podría reducirse aún más en los próximos años, y la recesión económica invita a contemplar escenarios restrictivos (aunque resulte complejo establecer previsiones para después de 2013). Además, los importes máximos de las transferencias potenciales en favor de Turquía sólo serían aplicables al final de un hipotético y largo periodo transitorio, pero de ningún modo el primer año de adhesión.

Finalmente, si Turquía representa el 4,5% del PNB comunitario sus contribuciones al presupuesto europeo no superarían el 0,045% del PNB de la UE, considerando que ese país podría aportar como máximo el 1% de su PNB. Por ello, en términos netos, *la adhesión de Turquía costaría al presupuesto europeo una cifra máxima equivalente al 0,215% del PNB de la UE* (es decir: 0,09% por la PAC + 0,18% por Fondos Estructurales – 0,055% de aportaciones turcas), mientras que *el escenario mínimo se situaría en poco más del 0,09% del PNB de la UE* (0,045% + 0,09% – 0,045%). En realidad, por las razones mencionadas en el párrafo anterior, *el coste financiero de la adhesión turca podría situarse en torno al 0,1% del PNB de la UE*. Eso significa que Turquía absorbería alrededor del 10% del presupuesto comunitario, cifra que está en consonancia con los cálculos más habituales manejados por la Comisión Europea.

Se trata, por lo tanto, de una cifra reducida en términos relativos, aunque significativa con respecto al presupuesto total de la UE, puesto que *uno de cada diez euros del gasto comunitario podría ir destinado a Turquía*. Sin embargo, en mi opinión, *ese coste financiero puede ser asumido, sin grandes dificultades, por al menos tres razones*. En primer lugar, por una razón de equidad, puesto que la población turca representa más del 10% de la población total de la UE (en torno al 15%) y su nivel de renta es mucho menor (alrededor del 35% de la media comunitaria). En segundo lugar, por una razón histórica, puesto que la adhesión turca no supone comparativamente un coste mayor del generado por anteriores ampliaciones; por ello, parece exagerado afirmar que Turquía puede desestabilizar las finanzas o el funcionamiento de la UE (aunque sí pueda ejercer un impacto negativo sobre el diseño y aplicación de las políticas comunes). Y en tercer lugar, porque hasta que se produzca su adhesión queda tiempo suficiente para modificar las principales políticas europeas y adaptarlas a la incorporación de Turquía. A la luz de estos argumentos, parece que el

Caballo de Troya que impide la profundización de la integración europea no es Turquía, sino el propio ombligo comunitario.

Por lo tanto, corresponde a la UE buscar soluciones a las implicaciones de la adhesión turca, y gran parte de esas posibles soluciones afectan al presupuesto comunitario. Tomando en consideración las cifras anteriores parece razonable proponer un nuevo aumento relativo (y, por supuesto, absoluto) del presupuesto europeo. En concreto, mi propuesta es que la UE debe “volver a incrementar” el tamaño del presupuesto europeo, entre un 10% y un 20%, para hacer frente a la nueva ampliación. Es decir, volver a aumentar el techo presupuestario hasta los niveles que tenía antes de la Agenda 2000. Pese a las dificultades existentes, el horizonte presupuestario que se diseñe a partir de 2014 debería contemplar el *aumento del techo presupuestario de la UE hasta el 1,2% del PNB* comunitario. Durante muchos años el presupuesto común se elaboraba con un techo del 1,2% e incluso del 1,27% del PNB de la UE, por lo que no resulta descabellado recuperar esos niveles. Aunque es cierto que ese tope máximo nunca llegó a alcanzarse, sí hizo posibles el diseño y aplicación de políticas de cohesión y permitió abrigar esperanzas sobre el futuro de la integración europea. Hoy las finanzas comunitarias han perdido consistencia, lo que resulta aún más grave si consideramos las recientes ampliaciones y la ampliación hacia Turquía. Se trata de un escenario que, en mi opinión, hace aconsejable recuperar el viejo debate profundización versus ampliación, comenzando por incrementar la capacidad financiera de la UE hasta los niveles teóricos que tenía en la década de los 90. Aunque las dificultades existentes para mejorar las finanzas comunitaria son bien conocidas y debatidas desde hace tiempo, *sólo un presupuesto común más amplio permitiría hacer frente a la adhesión de Turquía y a la profundización de las políticas internas y externas de la UE.*

3.2. ÁMBITOS SOCIALES E INSTITUCIONALES DE LA ADHESIÓN TURCA

El fuerte crecimiento demográfico de Turquía en los últimos años ha incrementado su población activa en mayor medida que el empleo, lo que ha contribuido a generar nuevas bolsas de paro visibles, sobre todo, en los suburbios de las grandes ciudades. La modernización de la agricultura acentuará ese fenómeno, aunque el desempleo podría verse mitigado por la tradicional emigración. De hecho, cinco millones de turcos viven ya en la UE. Dos tercios de ellos residen en Alemania. Sin embargo, las previsiones de los expertos alemanes y de la Comisión Europea no parecen indicar que los movimientos migratorios vayan a aumentar a partir de ahora⁶. Además, al igual

⁶ En la UE parecen preocupar más las migraciones de ciudadanos de “más allá” de las fronteras europeas, por lo que en el caso de Turquía, como sucedió con Europa del Este, sería importante conocer, y en su caso intentar regular, los movimientos de personas originarias de terceros países que podrían acceder a la UE a través de Turquía. Se trata, no obstante, de una problemática con la

que ha sucedido con los países del Este de Europa, la UE podría imponer un periodo transitorio amplio para la libre movilidad de personas procedentes de Turquía, lo que desincentivaría parte de los flujos migratorios y permitiría regularlos con más facilidad.

Sobre la cantidad y la calidad del empleo creado en Turquía influyen e influirán en gran medida las dotaciones de capital humano y de infraestructuras, aspectos en los que ese país se encuentra en los últimos lugares de Europa. Así, por ejemplo, según la OCDE⁷, su gasto en educación no llega al 4% del PNB y apenas uno de cada cuatro turcos ha alcanzado el nivel de educación secundaria. Por ello, las inversiones en infraestructuras básicas y en formación serán muy útiles para aproximar los niveles de vida de Turquía a la media comunitaria. Serán de gran ayuda para Turquía, pero también para las empresas europeas que inviertan allí, si bien este efecto, aunque sea cuantitativamente mayor, no se refleja al hacer balance de situación de un país en el presupuesto comunitario. El caso de España es, en este sentido, aleccionador, dado que mantenemos un importante superávit en las relaciones financieras con la UE, aunque ese superávit *anual* apenas equivale al déficit comercial que España mantiene *en un solo mes* con el conjunto de sus socios comunitarios. Estos datos, obviamente, no tienen mayor significado por sí mismos, puesto que las relaciones económicas tienen otros componentes (y nadie pone en duda que las importaciones contribuyen a la modernización de la economía española, aunque no sea la única vía posible para ello).

Hay, además, otros aspectos sociales y culturales, en particular los vinculados a la religión, que siempre se mencionan en lugar preferente al referirse a los problemas que originará la adhesión de Turquía a la Europa comunitaria. Aunque la UE y Turquía se presentan como formaciones sociales laicas, el Cristianismo y el Islam son mayoritarios en uno y otro caso. Con frecuencia se alude al “choque” de civilizaciones para reflejar conceptualmente los problemas de adaptación derivados de esa diferencia. Sin embargo, el tema no debería enquistarse, al menos si se tienen en cuenta las moderadas posiciones actuales, tanto de los dirigentes turcos como de la mayoría de la sociedad civil europea. Por ello, los obstáculos sociales y culturales parecen salvables, si bien parece claro que *Turquía no estaría dispuesta a entrar en la UE a cualquier precio, ni la UE podría asumir la adhesión sin garantizar antes el pleno respeto a los derechos humanos*⁸, tal y como éstos queda recogidos

que los ciudadanos europeos tienen que aprender a convivir, tanto en tiempos de crisis como de crecimiento económico.

⁷ OCDE (varios años). En 2004 el gasto (público y privado) en educación era el 3,5% del PIB de Turquía, mientras que alcanzaba el 4,9% en España y el 6,1% como media de OCDE (donde: 5,3% en Alemania, 7,3% en EEUU, 8,2% en Corea). En 2003, el gasto medio por estudiante en la OCDE era de 6.827 dólares en PPP (paridad de poder adquisitivo), mientras que alcanzaba 12.023 en EEUU, 6.346 en España, y 1.266 en Turquía.

⁸ Intransigencia en el caso del Kurdistan, problemas históricos en el caso de Armenia, discriminación de la mujer, y posible radicalización de las posiciones religiosas frente al laicismo oficial son algunos de los ejemplos que se mencionan en Europa Occidental para recordar el difícil encaje de Turquía en la UE.

en el ordenamiento jurídico común y en los de sus Estados miembros. Como refleja los datos del Eurobarómetro reflejados en el Cuadro 1, Turquía es el país europeo con menor nivel de confianza en las instituciones europeas, lo que por otra parte resulta fácil de entender dada la lejanía de gran parte de su población, así como la sensación de que Europa da la espalda a Turquía y/o a sus pretensiones de acercarse a la UE. En esa situación, algunos sectores de uno y otro lado, particularmente en épocas de crisis, pueden activar las confrontaciones utilizando como argumento las diferencias religiosas. Pero no sería lógico que esas posibles tensiones enquistaran las relaciones de la UE con Turquía y, por extensión, con sus vecinos mediterráneos.

CUADRO 1 : NIVEL DE CONFIANZA (EN %) QUE INSPIRA LA UE A LOS CIUDADANOS

Chipre	71	Macedonia	64	Polonia	59	Letonia	46
Estonia	69	Bulgaria	63	Portugal	58	Alemania	43
Bélgica	68	Irlanda	62	Luxemburgo	55	Italia	40
Eslovaquia	67	Lituania	62	Finlandia	52	Austria	38
España	66	Dinamarca	60	Hungría	52	Croacia	37
Eslovenia	66	Grecia	59	UE-27	50	Turquía	31
Rumania	66	Holanda	59	Francia	50	R. Unido	29
Malta	65	R. Checa	59	Suecia	47		

Fuente: Eurostat, Eurobarómetro, julio de 2008.

De hecho, los criterios acordados por la UE en Copenhague, en 2002, para valorar las futuras adhesiones se refieren, en primer lugar, a la democracia y el respeto de los derechos humanos y las minorías. Hay serias dudas sobre el nivel de cumplimiento de Turquía en esos ámbitos. Tal vez por ello las instituciones europeas han sido muy claras y han amenazado con la paralización de las negociaciones si no hay avances en ese primer requisito para la adhesión. Asimismo, los criterios de Copenhague se refieren a otros dos requisitos exigidos a los países candidatos a la adhesión: el correcto funcionamiento de una economía de mercado y la existencia de un sistema jurídico que asegure la incorporación del derecho comunitario. En estos casos, la situación de Turquía no es peor que la de los países que accedieron a la UE en 2004 o 2007. Junto a esos criterios, las instituciones europeas deben garantizar que las nuevas adhesiones no pongan en peligro el funcionamiento del proceso de integración. Y esta última exigencia es, obviamente, un *criterio cualitativo*, puesto que desde el punto de vista cuantitativo Turquía no tiene un tamaño suficiente como para obstaculizar el progreso de la integración europea, excepto tal vez en el ámbito institucional e, indirectamente, en el *efecto demostración o desincentivo que la adhesión turca ejerce sobre el diseño y aplicación de acciones destinadas a profundizar la integración europea*.

De acuerdo con su población, Turquía tendrá la más alta representación de votos en el Consejo y en el Parlamento Europeo, por lo que disfrutará de

una posición privilegiada para aliarse con otros países y bloquear o modificar aquellas disposiciones que no sean de su agrado. Esta circunstancia se torna aún más delicada en el caso de aquellas políticas y acciones comunes que exigen unanimidad de los Estados miembros, como sucede con la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Efectivamente, Turquía podría ser un freno permanente para la PESC, a la luz de su particular vinculación al mundo islámico y de su delicada situación geoestratégica⁹. No obstante, el Tratado de la UE contempla la posibilidad de desarrollar numerosas políticas comunes, entre ellas la propia PESC, mediante procedimientos de cooperación reforzada, es decir, mediante mecanismos asimétricos o de varias velocidades. De ese modo, algunos países podrían avanzar más rápido o llegar más lejos en determinadas políticas, sin que aquellos otros Estados miembros que queden en minoría puedan obstaculizar dichos objetivos. Por lo tanto, existen mecanismos para evitar la parálisis de las políticas europeas, si bien algunas de esas soluciones tenderían a consagrar una Europa de varias velocidades, además de debilitar la posición internacional de la propia UE.

3.3. CONVERGENCIA DE TURQUÍA CON LA UE

Desde una perspectiva histórica y geoestratégica la conclusión parece clara: Turquía siempre ha estado en Europa. Durante siglos Turquía ha estado presente en Europa Central y en el Mediterráneo. Sin embargo, tanto en el Viejo Continente como en Asia Menor, muchos consideran que esa presencia turca en Europa no garantiza la pertenencia de Turquía a Europa. La pertenencia a una Europa para la que, no obstante, tampoco existe una definición precisa, ni siquiera desde el punto de vista geográfico.

Sobre las ruinas del Imperio Otomano Mustafá Kemal Atatürk fundó en 1923 la más laica de las naciones islámicas. Al concluir la II Guerra Mundial ese país se convirtió en una pieza esencial para la estabilidad de Occidente. Y no parece que esa situación vaya a modificarse. Al contrario, la adhesión a la UE se interpreta como un paso más en esa dirección. Tal vez por eso, en lugar de sopesar las ventajas e inconvenientes de esa incorporación, la UE parece dar por supuesto que la adhesión se producirá, aunque al mismo tiempo apueste por seguirla retrasando (¿tanto como sea posible?). No parece, desde luego, una decisión valiente. Ni seguramente emerge como una opción capaz de contentar al pueblo turco. Tampoco es la decisión precipitada, aunque comprensible por razones históricas, culturales, económicas y geoestratégicas,

⁹ El hecho de que Turquía sea un país mayoritariamente musulmán puede aprovecharse para mejorar las relaciones con el mundo árabe, pero también puede considerarse como un obstáculo para alcanzar posiciones comunes en el caso de que sean necesarias acciones de la UE en la amplísima zona de influencia del Islam. Además de su conocida posición geoestratégica, Turquía cuenta con un ejército de dimensiones considerables, lo que igualmente puede ser aprovechado como un elemento en favor de la PESC, si bien, una vez más, podría igualmente dificultar el logro de acciones comunes de la UE.

que llevó a la ampliación hacia Europa del Este. Mientras tanto, *la sensación de que la decisión ya está tomada contribuye, inevitablemente, a desincentivar otras iniciativas* que podrían servir de cauce para la profundización de la integración en Europa.

Las relaciones de Turquía con la Europa comunitaria se iniciaron hace más de cuatro décadas. En 1970 quedaron recogidas en un Acuerdo de Asociación. Y en 1996 se transformaron en una Unión Aduanera, lo que técnicamente situó a Turquía dentro del mercado interior de la UE, aunque sin acceso a las políticas ni los métodos de decisión comunes. Finalmente, en 2004 Europa ha reconocido a Turquía como un país candidato a volver a formar parte de Europa, pero esa decisión se encuentra en el centro de una viva polémica, si bien actualmente el debate ha quedado en suspenso, hasta que empiece a negociarse el nuevo marco presupuestario que se aplicará en la UE a partir de 2013.

En sus informes sobre Turquía la Comisión Europea no descarta la posibilidad de aplicar cláusulas de salvaguardia permanentes para abordar problemas clave, entre ellos la inmigración. No obstante, los especialistas en la materia consideran imposible mantener excepciones con carácter indefinido sobre uno de los pilares esenciales de la integración europea, como es el principio básico de no discriminación. La libre movilidad de personas contó con un periodo transitorio más amplio en el Tratado de adhesión de España y lo mismo ha sucedido con los tratados de adhesión de algunos países del Este de Europa. Pero la experiencia parece mostrar que los instrumentos legislativos de carácter restrictivo tienen una capacidad ciertamente limitada para frenar los flujos económicos reales. Además, los procesos de aproximación de las pautas sociales, políticas y legislativas, al igual que los procesos de convergencia económica, actúan más fácilmente y ejercen mejor sus efectos beneficiosos de carácter global en un marco general de no discriminación, como el que aspira a instaurar la UE. Y esa aproximación y convergencia se ve reforzada si la mecánica integradora basada en la no discriminación se completa con nuevas políticas y acciones comunes, como las incluidas en las políticas de cohesión interna que hasta ahora ha fomentado la UE. En lugar de debilitarlas, sería más lógico fortalecerlas. Es decir, volver a dar un impulso al debate sobre la integración europea. Sin embargo, la tarea no es fácil puesto que las instituciones comunes han perdido fuerza frente a los gobiernos nacionales.

Hay numerosos ejemplos del papel beneficioso que han desempeñado las políticas comunitarias de cohesión económica y social en diversas regiones y colectivos sociales y sectoriales. España es un extraordinario ejemplo de ello, como reflejan sintéticamente los datos ofrecidos en el Cuadro 2. Sin restar ni un ápice de importancia a la sociedad española, la adhesión a la UE ha sido un factor clave en la estabilidad política y en el progreso económico y social de los últimos años. Cabe esperar que otros países europeos corran similar suerte, si no se recortan drásticamente los fondos estructurales incluidos en el presupuesto comunitario. En ese caso, ¿por qué no apoyar del mismo modo a

Turquía y reconocer que Europa obtendrá beneficios si ese país experimenta una mejora similar a la que han tenido antes otros Estados miembros?

CUADRO 2: CONVERGENCIA DEL NIVEL DE RENTA DE ALGUNOS PAÍSES RESPECTO DE LA UE-27

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
UE-27	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Euro área	115.6	115.7	115.5	115.0	113.4	112.5	111.7	110.6	110.7	110.2	109.8	:
Alemania	124.3	122.4	122.1	118.4	116.6	115.1	116.5	116.3	114.6	113.6	112.8	111.4
Irlanda	114.7	121.2	126.0	130.9	132.5	137.9	140.5	142.0	143.8	147.0	149.3	145.8
España	93.3	95.3	96.3	97.3	98.1	100.5	101.0	101.0	102.6	104.7	106.6	104.1
Francia	114.6	115.0	114.7	115.3	115.7	115.9	111.8	110.1	112.0	111.4	110.9	108.5
Italia	119.0	119.8	117.5	116.8	117.8	111.9	110.7	106.7	104.8	102.9	101.1	98.3
R. Unido	118.2	117.6	117.8	119.0	119.7	120.6	121.8	123.5	120.6	119.1	117.1	115.0
EE.UU.	160.3	159.8	161.2	158.8	154.0	151.6	153.5	154.7	157.7	156.7	154.6	149.3

Fuente: Eurostat (*2008: previsiones).

Comparativamente, Turquía es un país más pobre y atrasado de lo que era España a mitad de los años 80. Las transformaciones que deben experimentar algunos sectores productivos son de gran importancia: van desde la agricultura hasta el sector financiero y desde la mayor apertura al comercio internacional hasta el establecimiento de incentivos para incrementar la inversión extranjera¹⁰. Pero las expectativas de crecimiento económico en Turquía son favorables; y la economía europea necesita abrirse y extenderse para mantener tasas globales de crecimiento suficientemente elevadas. La apertura comercial al exterior y el incremento de las relaciones económicas internacionales parecen consustanciales al crecimiento económico en la era de la globalización¹¹. Se configuran, incluso, como un requisito para adaptarse a una economía mundial cada vez más controlada por los agentes económicos de mayor dimensión. Parece difícil escapar a la globalización. Y por razones similares, parece difícil eludir la apertura de la UE hacia sus vecinos.

¹⁰ Los efectos de la actual crisis económica mundial se dejarán sentir con desigual intensidad sobre los países de menores niveles de renta. En el caso de Turquía, además de la reducción del crecimiento económico y del freno a la incipiente internacionalización de su economía, la reducción de las inversiones exteriores podría afectar a los sectores más dinámicos (entre ellos el sector financiero), retrasando la modernización de la economía y la reconversión de muchos sectores productivos que en los últimos años han ido pasando a formar parte del "sector formal" de la economía y han mejorado sus niveles de productividad. Véase ICEX (2008) y OCDE (2008b). Véase también: Bahri Yilmaz (2008).

¹¹ ICEX (2008, p. 11-13). También se ha producido un avance importante en el grado de apertura comercial de Turquía, hasta alcanzar en 2008 el 42% del PIB (sus principales socios comerciales son Rusia y Alemania, como suministradores, y Alemania y Reino Unido, como compradores de productos turcos). Asimismo, en los últimos años ha tenido lugar un notable aumento de la inversión extranjera en Turquía (procedente en su mayor parte de la UE), hasta alcanzar los 19.190 millones de dólares en 2007, si bien esa cifra sigue representando un porcentaje muy reducido del PIB.

Desde esa perspectiva de inevitable apertura e internacionalización, *no parece que en términos globales la adhesión de Turquía implique más costes que ventajas para ninguna de las partes*, siempre que se mantengan bajo control los aspectos más controvertidos y que se trabaje con un horizonte de convergencia y aproximación de la economía y la sociedad turca hacia la UE. Pero ello requiere también un esfuerzo financiero por parte de la Europa comunitaria y una reforma en profundidad de su presupuesto, ya que -tras Turquía- la cooperación europea deberá extenderse a otros países vecinos. Tal vez ese escenario se convierta en el primer paso para establecer una futura *Unión Europea y Mediterránea*, extendida al Norte de África y Oriente Próximo. Incluso, bien gestionada, la adhesión de Turquía puede reforzar la política exterior común en esas zonas y, por lo tanto, dotar de más fortaleza internacional a la UE. Algo similar puede decirse de la política de seguridad común, el segundo componente de la PESC, que también podría resultar fortalecido si la adhesión turca se encauzada bien. Y todo ello a pesar de la potencial inseguridad que implica la extensión de las fronteras de la UE hasta territorios de Asia y del Cáucaso plagados de problemas. Más allá de estas consideraciones, en absoluto desdeñables pero más vinculadas a la geoestrategia internacional que al ámbito de la integración económica, si la UE se amplía sin fortalecer previamente su propio espacio interno de integración estará avanzando hacia un mero espacio comercial, económico y de cooperación política, pero no hacia una entidad supranacional con creciente vocación internacional y con la firme voluntad de estar más próxima a sus ciudadanos.

La conclusión parece evidente: hace tiempo que la UE está trabajando en favor de la incorporación de Turquía, pero no parece tomarse en consideración el balance entre las ventajas de esa ampliación y sus costes. Aunque existen ventajas económicas para la UE, da la sensación de que esa decisión se apoya en cuestiones esencialmente estratégicas. Por tanto, es difícil explicarla a unos ciudadanos que ven con desconfianza la política de ampliaciones de la UE y no perciben compensaciones tangibles, ni en materia de ciudadanía, ni de cohesión y de fortaleza en la política exterior comunitaria. Al actuar sin un debate riguroso, la UE parece estar enterrando definitivamente las posibilidades de profundizar en su dinámica integradora, puesto que la adhesión de nuevos países (en especial Turquía) dificultan de manera decisiva el logro de aspectos esenciales para el futuro de la integración comunitaria, como son el correcto funcionamiento de las instituciones, el logro de una ciudadanía de la Unión más perceptible o la aplicación de unos instrumentos de cohesión económica y social más perfilados y mejor dotados financieramente. El caso de Turquía resulta paradigmático: la UE parece seguir la política del avestruz. Es decir, opta por esconder la cabeza y esperar que la amplitud de su nuevo espacio territorial contribuya a mejorar su posición en el nuevo orden mundial. Peligrosa pretensión es esa de asumir que los méritos acumulados en el pasado van a ayudar a resolver los problemas futuros. Más aún si consideramos que los

problemas de la adhesión de Turquía son más de naturaleza cualitativa que cuantitativa, puesto que los costes de la nueva ampliación no parecen elevados frente a las ventajas que representa. Sin embargo, desde el punto de vista de las políticas exteriores, Europa no será más fuerte por ser más grande. Al contrario. Una sólida presencia internacional requiere una solidez interna de la que hoy día carece la UE. Más aún en un mundo cuyos futuros protagonistas pueden estar lejos de Europa.

4. LA DEBILIDAD EUROPEA EN MATERIA DE POLÍTICA EXTERIOR

Si la UE no puede mejorar el contenido del concepto de ciudadanía de la Unión, porque carece de instrumentos legislativos, ni tampoco puede avanzar en materia de cohesión, porque carece de recursos financieros, ¿en qué podría centrarse la UE para avanzar, aunque sea tímidamente, hacia alguna forma de integración política que dé continuidad al mercado común y la unión monetaria? La respuesta consiste en recordar que el modelo supranacional y cuasi-federal de la UE debería estar capacitado para desarrollar una política exterior común, al menos en algunos de sus ámbitos. Sin embargo, el análisis de la posible adhesión de Turquía también ha servido para enfatizar las dificultades de la política exterior común. Los vecinos turcos son para la UE una especie de nudo gordiano, que podría incluso no ser resuelto con acierto y, por lo tanto, provocar una indigestión grave al proceso europeo de integración. Turquía, tal vez sin proponérselo directamente, va a estar tan presente en la configuración de la futura Europa y de su política de vecindad como lo estuvo el Imperio Otomano en la pasada historia del Viejo Continente. Si no se valoran las implicaciones y los mecanismos para afrontar la adhesión turca, la UE seguirá perdiendo fuerza interna y peso internacional. La arrogante política de ampliaciones, el fracaso del Tratado Constitucional y la impotencia presupuestaria de la UE parecen haber enterrado definitivamente cualquier apuesta por avanzar hacia un proceso de construcción europea más sólido y coherente.

Además, la indefinición europea en materia de política de vecindad tampoco parece estar contribuyendo a reforzar la política exterior común, precisamente en la zona estratégica del Mediterráneo y de Europa Oriental. En efecto, la confusa estrategia ampliadora aún no permite definir con claridad cómo se extenderá la UE hacia los Balcanes, Ucrania u otras áreas vecinas; y, sobre todo, no permite conocer con precisión cuáles son los beneficios potenciales y los costes atribuibles a esas ampliaciones. Nuevamente, el estudio del caso de Turquía resulta ilustrativo. La UE no parece reparar en los límites y posibilidades que ofrece la ampliación turca, tal vez porque existe un miedo ancestral a ese asunto, sólo superado por la obsesión igualmente ancestral de extender las fronteras europeas tanto como sea posible. La reciente propuesta denominada Unión para el Mediterráneo es un ejemplo más de la ambigüedad comunitaria al diseñar un esquema de relaciones con sus vecinos más próximos.

La Unión para el Mediterráneo es un foro de 43 países destinado a reforzar el Proceso de Barcelona y avanzar en la construcción de un espacio de cooperación económica, política y socio-cultural. Sin embargo, las diferencias entre una orilla y otra del *Mare Nostrum* son de tal magnitud que resulta difícil imaginar cómo puede construirse ese espacio. Además, la UE es un bloque relativamente compacto y, en consecuencia, dispone de una capacidad de negociación relativamente homogeneizada, al menos si se compara con la debilidad de las relaciones y de los mecanismos de cooperación existentes entre los restantes países ribereños del Mediterráneo. Incluso Turquía tuvo dudas sobre cómo participar en la Unión para el Mediterráneo, puesto que no quería que su vinculación pudiera entenderse como una alternativa a su deseo de entrar en la UE. Es difícil predecir el futuro de esta nueva propuesta de cooperación regional, pero la historia europea contiene numerosos ejemplos de iniciativas en materia de política exterior que han conseguido dotarse de instrumentos institucionales aunque difícilmente han logrado activar experiencias de cooperación consistentes y duraderas.

Si ampliamos el ámbito de cobertura de la política exterior europea las expectativas no mejoran sustancialmente. La actual crisis económica puede abrir un cauce para que la UE se exprese con una única voz en algunos organismos internacionales, pero la debilidad interna que implica el sistema de presidencias rotatorias de la Unión hace difícil imaginar que ese camino sea fácil. Al contrario, en la situación actual, si existen acciones de política exterior común relevantes lo serán más por la vía de la cooperación intergubernamental dentro de la UE que por la vía de la representación supranacional propia de las instituciones comunitarias. Eso equivale a admitir que la PESC difícilmente levantará cabeza. Y si en algún momento la PESC adquiere el protagonismo que de ella cabe esperar será porque acepta limitar sus actuaciones a algunos ámbitos de política exterior, sin abarcarlos todos, y porque asume que sólo podrá contar con el respaldo de algunos Estados miembros, pero no de todos ellos. Esta *cooperación reforzada* tal vez resulte la única opción posible en la situación actual, pero no deja por ello de configurarse como *un obstáculo que dificulta una participación más activa de la UE en el ámbito internacional*. Es indudable que la acción conjunta de los principales Estados miembros puede ayudar al gobierno de la globalización, pero también es evidente que si la UE no actúa unida (sin fisuras), y con amplitud en sus acciones, perderá credibilidad y capacidad de acción en el mundo.

La cumbre del G-20, celebrada en Washington el 15 de noviembre de 2008, ha constatado el difícil papel de la UE y de sus países miembros para posicionarse de una forma conjunta ante los grandes problemas internacionales. ¿Cómo puede Europa expresar su opinión a través de una presidencia rotatoria, en particular si ésta carece de prestigio internacional o recae en un país poco significativo en el concierto mundial? Ante los retos que deben abordarse, la UE está más necesitada que nunca de una auténtica política exterior común. Sin ella será difícil participar en la reforma del FMI, del Banco Mundial, de

los organismos que operan en el ámbito de la cooperación para el desarrollo y, desde luego, del propio sistema de las Naciones Unidas en su conjunto. Sin duda, la debilidad interna de las instituciones comunitarias contribuye a difuminar las acciones exteriores de la UE y de sus Estados miembros. En esa situación es fácil concluir que el dilema profundización versus ampliación ha muerto por la imposibilidad de avanzar en materia de profundización y por la frivolidad y prepotencia de la UE al gestionar su estrategia ampliadora. Tal vez deberíamos hacer algo para resucitar ese viejo dilema, porque *sin una UE más sólida en su dimensión interna será imposible activar una política exterior común suficientemente consistente, además de útil para los intereses europeos y para el gobierno de un mundo cada vez más globalizadas.*

5. CONCLUSIÓN

Ya no deberíamos hablar más del dilema profundización versus ampliación de la UE. Como se ha explicado anteriormente, la profundización ha quedado sepultada tras las perspectivas financieras, el fracaso del Tratado Constitucional y las recientes ampliaciones comunitarias, que han contribuido a minar los posibles avances en materia de ciudadanía y cohesión interna. Además, la falta de coherencia entre las políticas europeas de ampliación y de vecindad contribuye a dificultar la configuración de una política exterior común más consistente. Y ello pese a que la actual situación de crisis parece requerir más coordinación de las políticas económicas (monetarias y fiscales) y una acción más sólida de la UE en el escenario mundial. Las conclusiones de la cumbre europea de Bruselas de diciembre de 2008¹² reflejan muy bien el escaso margen de maniobra conjunto que tienen los países de la UE: por una parte, quieren poner en funcionamiento el Tratado de Lisboa; por otra, han de ofrecer una respuesta al deterioro económico de sus países; y, además, deben afrontar retos de dimensión mundial, como el cambio climático. Son demasiadas tareas para un colectivo descompensado (en su composición interna) y falto de vertebración (en su forma de funcionamiento).

El caso de Turquía resume muy bien las contradicciones de la integración europea. La UE promueve la adhesión por razones estratégicas, pero no parece reparar en el coste que implica. Es cierto que el coste financiero de la adhesión turca puede ser asumido, porque es relativamente reducido: tal vez el 10% del presupuesto común. Pero no sucede lo mismo con las implicaciones internas

¹² Consejo de la Unión Europea: "Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas (11 y 12 de diciembre de 2008), 17271/08, Bruselas 12-12-08. En el preámbulo se señala que el Consejo ha aprobado un plan de recuperación de la economía europea equivalente a aproximadamente el 1,5 % del PIB de la UE (alrededor de 200.000 millones de euros). Se indica que ese plan constituye el marco común de los esfuerzos acometidos por los Estados miembros y por la UE, se recuerda la necesidad de atender los compromisos internacionales en materia de medio ambiente y energía, así como la conveniencia de dar un nuevo impulso a los retos relativos a la seguridad, y se insta a la ratificación del Tratado de Lisboa.

derivadas de esa ampliación, puesto que la integración de Turquía contribuirá a hacer prácticamente inviable el objetivo comunitario de dotarse de políticas internas más sólidas, particularmente en materia de convergencia económica y social. El tamaño de la población de Turquía y el atraso de su nivel de renta respecto de la media comunitaria pueden convertir en titánicos los esfuerzos por extender a aquel país las políticas comunes de ciudadanía y cohesión. En consecuencia, el resto de la UE tampoco podrá contar plenamente con esas políticas, lo que a su vez contribuirá a reducir la base interna sobre la que deben apoyarse las iniciativas destinadas a fortalecer la política exterior común. Sin esas políticas internas, y sin una política exterior más sólida, la futura UE difícilmente podrá avanzar hacia nuevas cotas integradoras. Puede que incluso resulte difícil consolidar lo ya logrado, es decir, un mercado interior, una moneda única y un espacio de integración ciertamente ambiguo, pero lleno de potencialidades en los ámbitos político, social y económico.

Como se ha expuesto anteriormente, *el coste de la adhesión turca parece fácil de asumir en términos cuantitativos, pero sus efectos cualitativos pueden ser de más envergadura. No obstante, en términos generales la nueva ampliación parece presentar más ventajas que inconvenientes.* A las ventajas lógicas de la ampliación del mercado se añaden las derivadas de fortalecer y hacer más coherente la presencia de Europa en el Mediterráneo y en Oriente Próximo. Bien gestionada, la adhesión de Turquía podría contribuir a hacer más sólida la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), siempre que los países miembros consoliden también la dimensión interna de la integración europea (necesario sustento para la PESC). Por ello, la UE debe buscar soluciones a las implicaciones derivadas de la adhesión turca, dado que en gran medida esa adhesión acentuará los problemas de funcionamiento existentes desde hace años.

En mi opinión, entre las soluciones posibles debe darse prioridad al *aumento del tamaño del presupuesto europeo hasta alcanzar el antiguo techo del 1,2% o del 1,27% del PNB de la UE.* Con ese aumento se podría financiar la ampliación hacia Turquía, además de mejorar las políticas internas y reforzar la PESC. Esa opción significa una apuesta por la profundización de la integración europea, lo que conlleva también un reforzamiento de las tareas que ejercen las instituciones comunes. Lamentablemente, en la situación actual las instituciones cuentan cada vez menos iniciativa y medios de acción. Al mismo tiempo, los gobiernos nacionales sólo parecen dispuestos a apoyar acuerdos de mínimos que hagan compatibles sus propios intereses con los de una *colmena* de países unidos por la economía, pero poco dispuestos a avanzar en otros ámbitos integradores. Ante este panorama, ¿cabe esperar iniciativas por parte de la sociedad civil, del mundo académico o de los sectores que tradicionalmente han defendido la integración europea?

Al final, tal vez no quede más remedio que *rescatar el viejo debate ampliación versus profundización*, aún reconociendo que sólo tendrá sentido si *previamente la UE se muestra dispuesta a fortalecer su capacidad*

presupuestaria, legislativa e institucional. El dilema, como figura retórica, permite recordar las debilidades de la UE y denunciar la falta de iniciativas para resolver los problemas que se han hecho más patentes en la última década. Está claro que ni la reforma institucional ni el marco presupuestario vigente ni las perspectivas que ofrece de la política exterior de la UE permiten albergar grandes esperanzas. Aunque éste no parece el momento más adecuado para recordarlo, resulta difícil imaginar avances significativos en la integración europea sin contar con un presupuesto más amplio y con unas instituciones genuinamente supranacionales, capaces de avanzar progresivamente hacia una Hacienda Pública Común en la UE.

En consecuencia, y teniendo en cuenta la actual coyuntura internacional, la UE debería abordar con una visión de futuro más amplia la próxima negociación sobre los presupuestos aplicables a partir de 2014¹³. Sólo de ese modo vería reforzada su capacidad de acción interna y externa. Sólo de esa forma reduciría la *impotencia* presupuestaria, legislativa e institucional que atenaza al proyecto de integración europea desde finales de los años 90. Mientras tanto, la UE seguirá pareciendo una *foto retocada* en la que se ha hecho crecer el número de invitados al banquete sin aumentar el tamaño de la mesa a la que se sientan ni los escasos manjares que desean compartir.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alonso, F. y Nieto, J. A. (2008): "El futuro de la UE a debate: una lectura desde el presupuesto comunitario", *Documentos del Trabajo* del ICEI, UCM, Madrid, 2008.
- Bahri Yilmaz (2008): "The Relations of Turkey with the European Union: Candidate Forever?", *Working Paper 167*, Center for European Studies at Harvard University.
- Comisión Europea (2004): "Recommendation of the European Commission on the Turkey's Progress toward Accession", COM(2004) 656 final, Bruselas, 6-10-2004.
- Comisión Europea (2007): "Reforming the Budget, Changing Europe", SEC (2007) 1188 final, Bruselas, 12-9-2007.
- Comisión Europea (2008): "European Neighbourhood Policy: Economic Review of the EU Neighbour Countries", *European Economy*, Occasional Papers 40.

¹³ Aunque el debate presupuestario ha vuelto a abrirse con la vista puesta en las próximas perspectivas financieras, la difícil situación económica e institucional de la UE dificulta aún más el complejo consenso que requiere una profunda reforma presupuestaria en la Unión. Véase: Alonso, F. y Nieto, J. A., ob. cit. Sobre las futuras estrategias de la UE y su participación en el orden internacional también puede verse Steinberg, F. (2008).

- Chislett, W. (2004): "La adhesión de Turquía a la UE: el momento de la verdad", Real Instituto Elcano, *Documento de Trabajo* n° 14, diciembre 2004.
- Dervis, K., Gros, D. y otros autores (2004): "Turkey and the EU Budget", Centre for European Policy Studies, *Documento de Trabajo* n° 6, agosto de 2004.
- Estella, A. (2008): "European Union Scenarios for 2017", *Real Instituto Elcano*, Documento de Trabajo 39/2008.
- Gros, D. (2005): "Economic Aspects of Turkey's Quest for EU Membership", *Cuadernos Europeos de Deusto*, n° 33, 2005, p. 107-124.
- ICEX (2008): "Turquía. Informe económico y comercial". Oficina de España en Ankara, abril de 2008 (publicación que también está disponible en: www.icex.es).
- Kölling, M. (2008): "Las posiciones de los Estados miembros ante la reforma de la constitución financiera de la Unión Europea", *Real Instituto Elcano*, Documento de Trabajo 38/2008.
- Nieto, J. A. (2001): *La Unión Europea. Una nueva etapa en la integración económica de Europa*, Ed. Pirámide, Madrid.
- Nieto, J. A. (2005): *Organización económica internacional y globalización. Los organismos internacionales en la economía mundial*, Madrid, Ed. Siglo XXI.
- Nieto, J. A. (2006): "Turquía y la UE o quién teme al lobo feroz", *El Rapto de Europa*, n° 8, p. 59-67.
- OCDE (2008a): *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, OCDE, París.
- OCDE (2008b): *Estudio Económico de Turquía*, OCDE, París.
- OCDE (varios años): *Education at a Glance. OECD Indicators*.
- Powell, C., Torreblanca, J. I. y Torroza, A. (2005): "Construir Europa desde España: los nuevos desafíos de la política europea", *Real Instituto Elcano*, Madrid.
- Sosvilla-Rivero, S. y Herce, J. A. (2004): "La política de cohesión europea y la economía española: evaluación y prospectiva", Documento de Trabajo n° 142/2004, *Real Instituto Elcano*, Madrid.
- Steinberg, F. (2008): "La crisis financiera mundial: causas y respuesta política", ARI 126/2008, *Real Instituto Elcano*, Madrid.
- Torreblanca, J. I. (2004): "La razón de Europa y la adhesión de Turquía", ARI n° 199/2004. *Real Instituto Elcano*, Madrid.
- Unión Europea (2007): "Informe de la Comisión independiente para Turquía", Bruselas, Comisión Europea, COM (2007) 663 final (e informes de años anteriores).