

CRÓNICA DE LA AMPLIACIÓN. EL INFORME ESTRATÉGICO DE LA COMISIÓN DE OCTUBRE DE 2004 SOBRE EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN CON BULGARIA, RUMANÍA Y CROACIA Y RESPECTO DE LA APERTURA DE NEGOCIACIONES PARA LA ADHESIÓN DE TURQUÍA

JOSÉ A. GIRÓN LARRUCEA

INTRODUCCIÓN

Bulgaria y Rumania formaban parte del proceso de ampliación que dio comienzo en 1997, y ambos Estados están a punto de concluir las negociaciones de adhesión, de forma que se espera que se encuentren en condiciones de adherirse a la Unión Europea en 2007.

El análisis que la Comisión ha llevado a cabo este año en sus informes confirma que la estrategia de preadhesión adoptada con respecto a estos países ha dado resultado, en tanto en cuanto la perspectiva de su próxima adhesión ha acelerado el proceso de transformación requerido en ambos Estados. En este sentido, la Comisión pondrá en práctica todos sus recursos para que las negociaciones concluyan en 2004 para firmar el tratado de adhesión en 2005.

Respecto de Croacia, el Consejo Europeo de junio de 2004 determinó que se debían iniciar las negociaciones de adhesión a principios de 2005, para cuyo proceso la Comisión ha adoptado ya una estrategia de preadhesión que incluye la puesta en marcha de una serie de instrumentos financieros.

Por otra parte, la Comisión también ha procedido a analizar, de acuerdo con los criterios políticos establecidos en el Consejo Europeo de diciembre de 2002, si es posible abrir

las negociaciones de adhesión con Turquía. Además estima que todos los Estados situados en los Balcanes Occidentales tienen perspectivas de convertirse en candidatos. En este aspecto, la antigua república yugoslava de Macedonia ha presentado ya su candidatura.

I. EL PROCESO DE ADHESIÓN DE BULGARIA Y DE RUMANIA

Los informes de la Comisión han analizado a lo largo de este año los progresos realizados por Bulgaria y Rumania para cumplir las condiciones de adhesión, no sólo desde el punto de vista de la adopción de la legislación correspondiente sino también de la puesta en práctica de estas medidas, llevando a cabo asimismo una evaluación de la capacidad de estos países para asumir todas las obligaciones que corresponden a los Estados miembros de la Unión en el momento de la adhesión.

En este sentido, la Comisión estima que tanto Bulgaria como Rumania continúan cumpliendo los criterios políticos de Copenhague. La reforma de su administración pública, el funcionamiento de su sistema judicial y la lucha contra la corrupción siguen siendo objetivos prioritarios y deben progresar en su realización.

Por otra parte, ambos países van cumpliendo sus objetivos de establecimiento completo de una economía de mercado viable.

De igual manera han progresado en la aplicación del acervo comunitario y, en general han cumplido con los compromisos adquiridos en el transcurso de las negociaciones. Si mantienen el ritmo de progresión, previsiblemente completarán la transposición legislativa requerida antes de que se realice la adhesión, aunque deben incrementar sus esfuerzos en el desarrollo de una capacidad administrativa y judicial suficiente para poner en práctica y hacer aplicar el acervo comunitario.

La Comisión considera que el proceso de negociación se encuentra muy avanzado en ambos casos. Así, en la primavera de 2004 se definió el sistema de financiación de la adhesión de Bulgaria y de Rumania, lo que ha permitido en junio de este año el cierre provisional de todos los capítulos con Bulgaria, aunque con Rumania se tengan que negociar todavía los correspondientes a competencia, medio ambiente y justicia y asuntos internos así como ciertos puntos del Capítulo de Diversos. De todas formas, será necesario realizar esfuerzos suplementarios dentro del capítulo de la competencia, en cuestiones concernientes a las ayudas de Estado, así como en el capítulo de justicia y asuntos internos, en materias correspondientes a cooperación judicial, lucha contra la corrupción y la criminalidad organizada y la gestión de las fronteras.

Por otra parte, la Comisión estima que, de acuerdo con la práctica seguida en los anteriores procesos de adhesión, no parece posible ir más allá de una cierta fecha en las negociaciones para la introducción en estos países de las normas comunitarias que se vayan adoptando progresivamente. Teniendo en cuenta el avanzado estado de las negociaciones y la posibilidad de firmar el tratado de adhesión a principios de 2005, las negociaciones deberían comprender el conjunto de las disposiciones comunitarias adoptadas y publicadas

hasta el 1º de octubre de 2004. El resultado de las negociaciones a este respecto serán establecidas en un acuerdo *ad hoc*, cuya elaboración se inició en julio de 2004.

A este respecto, la posición de la Comisión es que los procedimientos de decisión que se refieren las peticiones formuladas por Bulgaria y por Rumania, referidas a disposiciones transitorias concernientes a la aplicación de actos de las instituciones adoptados entre el 1 de octubre de 2004 y la fecha de la adhesión, deberían simplificarse para asegurar una transición lo más fluida posible entre el proceso de decisión precedente a la adhesión y el que tenga lugar una vez efectuada la adhesión. Además, en el momento de la firma del tratado, se incluirá si se considera necesario la regulación del estatuto de observador activo en el Consejo, en los Comités presididos por la Comisión y en otras instituciones de la Unión.

Respecto del cumplimiento de los compromisos aceptados en la negociación, la Comisión empezará a publicar a partir de noviembre informes anuales de seguimiento de carácter general, referidos a todos los capítulos del acervo comunitario, administración pública, sistema judicial y lucha contra la corrupción, así como los resultados obtenidos en materia de reformas económicas.

Cualquier tipo de retraso o de problema en el ámbito de las reformas económicas o en el cumplimiento de los compromisos, sería así señalado por la Comisión a los respectivos Gobiernos. Por su parte, daría cuenta inmediata al Consejo. Para los casos en que se produzcan incumplimientos graves, el tratado de adhesión contendrá tres cláusulas de salvaguarda, como mecanismos de última instancia.

Por otra parte, la Comisión espera que transcurra un largo periodo de tiempo entre el final de las negociaciones y la fecha prevista de adhesión de Bulgaria y de Rumania, por lo que estima conveniente que el tratado de adhesión deba contener una cláusula específica de salvaguarda, que ya se ha insertado en el tratado con Bulgaria y que se extenderá de igual forma al de Rumania. Dicha cláusula permitirá a la Comisión recomendar al Consejo diferir su entrada en vigor hasta 2008, siempre que constate un riesgo serio de que estos países no resulten aptos para cumplir las condiciones de adhesión en 2007 en ciertos ámbitos importantes de materias reguladas por el tratado.

De acuerdo con el TUE, tanto Bulgaria como Rumania no adoptarán inmediatamente el euro en el momento de la adhesión. De igual manera, la aplicación del acervo de Schengen (supresión de controles fronterizos internos) no tendrá lugar más que algún tiempo después de la adhesión y esto será decidido de forma individualizada para cada Estado.

De cualquier manera, la Comisión estima que los informes regulares de este año indican que Bulgaria y Rumania han realizado nuevos progresos en la puesta en práctica de los criterios de Copenhague y que cumplen los criterios políticos, por lo que se puede esperar que estén preparados para la adhesión el 1 de enero de 2007.

II. LAS NEGOCIACIONES CON CROACIA

1. La estrategia de negociación

El Consejo europeo de Bruselas de junio de 2004 consideró a Croacia como país candidato con el que se deberían iniciar negociaciones en 2005, e indicó a la Comisión que debía elaborar una estrategia de preadhesión. Esta última ha estimado que, ante todo, Croacia debería beneficiarse de los instrumentos financieros correspondientes al refuerzo de las instituciones y la cohesión económica y social, el medio ambiente y los transportes y el desarrollo rural, así como la creación de un cuarto mecanismo de financiación general de la preadhesión (IPA) que se debería aplicar a partir de 2007.

Además de los instrumentos mencionados para una estrategia reforzada de preadhesión, la Comisión estima que debe mantenerse un diálogo político más intenso con el país candidato para abordar cuestiones referidas a las relaciones con el Tribunal Penal para la ex Yugoslavia (TPIY), los derechos de las minorías, el retorno de los refugiados, la reforma judicial, la cooperación regional y la lucha contra la corrupción. En particular, Croacia debe mantener su compromiso en materia de cooperación regional en el contexto del proceso de estabilización y de asociación de los Balcanes occidentales.

2. El marco de negociación

El Consejo de Bruselas de junio de 2004 determinó que con carácter previo establecería un marco de negociación que tendría plenamente en cuenta la experiencia adquirida en el quinto proceso de ampliación. En este sentido, la Comisión propone que el marco se establezca en torno a los siguientes principios:

- a) Las negociaciones con Croacia se deben desarrollar de acuerdo con las condiciones establecidas en el Consejo europeo de Copenhague de 1993.
- b) La evolución de las negociaciones dependerá de la fiabilidad de las reformas políticas y del respeto por parte de Croacia de sus obligaciones en materia de cooperación regional con los demás países de la antigua Yugoslavia, así como de otras obligaciones internacionales conexas, tales como la cooperación con el TPIY.
- c) De acuerdo con el TUE y con la Constitución Europea, la Comisión recomendará la suspensión de las negociaciones en caso de violación grave y persistente de los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y del Estado de Derecho sobre los que se funda la UE. El Consejo decidirá sobre tales cuestiones por mayoría cualificada de los Estados miembros.
- d) Las negociaciones deberán desarrollarse según el principio de los propios méritos. Cualquier tipo de disposición transitoria deberá ser limitada en su alcance y su duración y carecer de repercusión importante sobre la competencia entre empresas o sobre el funcionamiento del mercado interior.

e) En el momento de la apertura oficial de las negociaciones de adhesión con Croacia la Comisión deberá organizar un procedimiento formal de análisis del acervo comunitario existente para explicarlo a las autoridades croatas y realizar indicaciones preliminares respecto de las cuestiones que puedan surgir al respecto en las negociaciones.

f) Después de haber analizado un capítulo de la negociación, con la referencia de su más reciente dictamen sobre Croacia, la Comisión recomendará su consideración en el marco de las negociaciones, en la medida en que se estime a Croacia suficientemente preparada al respecto.

g) El ritmo de las negociaciones estará condicionado por una transposición y puesta en práctica adecuadas del acervo comunitario por parte de Croacia, comprendida la aplicación eficaz y proporcionada por medio de estructuras administrativas y judiciales apropiadas.

h) La Comisión propondrá al Consejo los instrumentos de referencia para el cierre provisional de cada capítulo antes de la apertura de negociaciones respecto de la materia a la que se refiera. Estos instrumentos podrían consistir tanto en la previsión de normas legislativas como en la constatación de resultados satisfactorios de puesta en práctica de las mismas.

i) La progresión de las negociaciones dependerá del cumplimiento por parte de Croacia de los compromisos adquiridos en el acuerdo de estabilización y de asociación, en particular de aquellos que constituyan exigencias respecto del acervo comunitario. Tales compromisos deben ser cumplimentados plenamente antes del cierre provisional de un capítulo.

j) La Comisión debe seguir de cerca los progresos de Croacia hacia la adhesión utilizando los instrumentos de los que dispone.

III. CONSIDERACIONES RESPECTO DE LOS PROGRESOS DE TURQUÍA EN LA PERSPECTIVA DE SU PROCESO DE ADHESIÓN

1. El informe anual de la Comisión sobre la situación de las reformas en Turquía

1.1. Reformas políticas, constitucionales y legislativas

La Comisión estima que se puede apreciar la introducción de reformas considerables en el marco de una serie de actuaciones en la estructura constitucional y legislativa en el periodo 2001 - 2004.

Se ha verificado la realización de importantes reformas constitucionales en este periodo, con la adopción por el Parlamento turco de ocho paquetes legislativos entre febrero de 2002 y julio de 2004. En este sentido cabe destacar la adopción del nuevo código penal y el nuevo código civil. En la práctica, las autoridades también han adoptado medidas para asegurar la efectividad de las reformas.

A) En cuanto se refiere a las relaciones entre la sociedad civil y el Ejército, el gobierno se esfuerza cada vez más para llegar a controlar a la institución armada. En este sentido, se ha tratado de progresar en la transparencia presupuestaria, por lo que se ha autorizado al Tribunal de Cuentas a someter a auditoría los gastos militares, integrándose en el presupuesto general y, por lo tanto, en el ámbito de control parlamentario, partidas de gasto militar que antes tenían la condición de extrapresupuestarios.

B) De igual manera se ha reforzado la independencia y la eficacia del poder judicial, suprimiéndose los Tribunales de Seguridad del Estado, algunas de cuyas competencias se han transferido a los tribunales ordinarios de igual rango. Además, recientemente se ha adoptado la legislación correspondiente a la creación de tribunales de apelación.

C) En el ámbito de la lucha contra la corrupción, Turquía es miembro del grupo de Estados contra la corrupción (GRECO), del Consejo de Europa, desde enero de 2004, habiendo adoptado un cierto número de medidas contra dicha práctica, que intentan establecer normas de comportamiento ético entre los funcionarios. De todas formas, a pesar de los avances legislativos, la corrupción sigue siendo un grave problema prácticamente en todos los sectores de la economía y de los asuntos públicos.

D) En lo que se refiere a la aplicación en general de los derechos humanos y el ejercicio de las libertades fundamentales, Turquía se ha adherido a la mayor parte de los convenios internacionales y europeos que regulan estas materias, y ha incluido en su Constitución el principio de la primacía de estos acuerdos internacionales. En este sentido, los Tribunales de última instancia turcos han adoptado sentencias interpretando las reformas legislativas de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

E) La pena de muerte ha sido abolida de acuerdo con el protocolo nº 13 del CEDH, que Turquía ha firmado en enero de 2004. De igual forma se han suprimido las referencias a la pena de muerte que subsistían en la legislación. Turquía también ha continuado realizando esfuerzos para reforzar la lucha contra la tortura y los tratos inhumanos y degradantes, particularmente con las disposiciones introducidas en el código penal y por la adopción en la práctica de una política de tolerancia cero respecto de la tortura.

F) En lo que concierne a la libertad de expresión, la Comisión estima que la situación ha mejorado ostensiblemente, y en cuanto respecta a la asociación, cuando se adopte la nueva ley que la autorice y la regule, se dispondrá de un instrumento importante para reducir el nivel de interferencia del Estado en las actividades de las asociaciones. Por otra parte, aunque la libertad religiosa se encuentre garantizada en la Constitución y en la libertad de culto no encuentre trabas importantes en la práctica, las comunidades reli-

gias no musulmanas continúan teniendo dificultades para la afirmación de su personalidad jurídica, el ejercicio del derecho de propiedad, la formación de los sacerdotes, la educación y la gestión interna.

G) En el área de los derechos económicos y sociales, el principio de igualdad entre hombres y mujeres se ha reforzado tanto en la constitución como en el código civil. A su vez, en el nuevo código penal se condena a los autores de "crímenes de honor" a penas de prisión perpetua, aunque en la práctica estos hechos, así como todo tipo de discriminaciones, siguen constituyendo un problema. De igual manera el trabajo infantil sigue siendo un grave problema, aunque los derechos de los niños se hayan mejorado y reforzado.

H) En cuanto concierne a la protección de las minorías y al ejercicio de los derechos culturales, se ha procedido a modificar la Constitución para suprimir la prohibición que impedía a los kurdos utilizar su idioma, de forma que ya no sólo se autoriza su enseñanza en los colegios sino también su uso en la radio y en la televisión. De todas formas subsisten restricciones considerables en el ámbito cultural que deberán ser suprimidas en un futuro próximo.

I) En otro aspecto, se ha levantado ya el estado de urgencia que se había instaurado hace 15 años en ciertas provincias del sudeste, con la consiguiente derogación de las disposiciones que restringían los derechos de las personas en detención preventiva.

Se puede concluir considerando que Turquía ha realizado importantes avances legislativos en muchos sectores mediante la adopción de numerosos paquetes de reformas, la realización de modificaciones en la Constitución y la promulgación de un nuevo código penal. Sin embargo, a pesar de los considerables progresos realizados, la puesta en práctica de las reformas políticas se debe consolidar y extender, en particular en cuanto se refiere a la legislación relativa a la garantía de los derechos humanos y las libertades fundamentales sobre todo en relación con los derechos de la mujer, los derechos sindicales, los derechos de las minorías y los problemas que aún tienen las comunidades religiosas no musulmanas.

De igual forma se debe afirmar el control ejercido por la sociedad civil sobre las fuerzas armadas, se debe profundizar en la aplicación efectiva de la ley y las decisiones judiciales, la lucha contra la corrupción y la política de tolerancia cero respecto de la tortura en todos los niveles de la administración del Estado.

1.2. Reformas en el ámbito de la economía de mercado.

Turquía también ha realizado reformas considerables en su sistema económico para adecuarlo a una economía de mercado viable, en particular procediendo a reducir sus desequilibrios macroeconómicos. En este sentido, de igual forma debe ponerse en situación de preparar su sistema de producción para que afronte la presión de la competencia y las fuerzas del mercado interior de la Unión Europea, siempre que siga manteniendo con fir

meza su política de estabilización y de adopción de medidas estructurales para la modificación de su sistema económico.

La estabilidad y la previsibilidad económicas han sido mejoradas de forma significativa después de la crisis económica de 2001. La inflación, que antes era galopante, últimamente se ha mantenido en niveles históricamente bajos, habiendo disminuido la interferencia política y habiéndose adecuado el marco institucional a las normas internacionales en la materia. Se ha procedido a reforzar la supervisión del sector financiero, cuyo desequilibrio constituía una de las debilidades más importantes de la economía turca, aumentando considerablemente la transparencia del sector financiero público y de la administración pública en materia de economía y hacienda.

En este sentido, el mantenimiento de una política económica centrada en la estabilidad ha constituido un elemento clave. Los desequilibrios presupuestarios deben ser reducidos, así como el proceso inflacionario. Además la simplificación de los procedimientos administrativos y el refuerzo del Estado de derecho beneficiarán el desarrollo empresarial. En este aspecto es importante la mayor eficacia de las jurisdicciones comerciales. Se debe seguir desarrollando la supervisión del sector bancario y la introducción de normas tendientes a establecer garantías, adecuándose al sistema de normas internacionales, de igual modo que se debe acelerar la privatización de los bancos y de las empresas públicas.

1.3. La aplicación del acervo comunitario

Respecto del acervo comunitario, Turquía ha continuado con su incorporación en numerosos ámbitos, si bien no está más que en los comienzos en la mayor parte de los capítulos de la adhesión. Le queda mucho por hacer y, en este sentido, la nueva legislación tiene que ajustarse al acervo comunitario y tiene que poner fin a la discriminación de que son objeto los productos y los servicios extranjeros, para lo que resulta esencial que se refuerce la capacidad de la administración turca.

A) La aplicación por el gobierno turco de las libertades básicas del mercado interior sigue siendo insuficiente.

En materia de *libre circulación* de mercancías la transposición de las normas comunitarias progresa de manera regular, pero aún no está terminada. Su puesta en práctica resulta desigual y todavía la ley de regulación de los mercados públicos contiene disposiciones incompatibles con el acervo comunitario, por lo que Turquía tiene que eliminar muchos obstáculos al comercio de carácter técnico.

Donde definitivamente no ha existido progresión es en el ámbito de la *libre circulación de las personas*, donde la eficacia de la administración turca debe ser considerablemente aumentada.

Por lo que se refiere a la *libre prestación de servicios*, se ha tenido lugar algún progreso en los servicios financieros, excepto en los seguros, pero nada se ha modificado respecto de los demás tipos de servicios.

La *libre circulación de capitales* sigue estando limitada, siendo preciso llevar a cabo muchas reformas para que se facilite el flujo de inversiones extranjeras.

B) En otras materias también subsisten situaciones problemáticas sin resolver. Así, la incorporación del acervo en materia de *derecho de sociedades* sigue siendo muy limitado. Serían necesarios esfuerzos muy serios para combatir las infracciones al *derecho de propiedad intelectual e industrial*. Sin embargo, respecto de la *política de competencia*, la introducción de las normas reguladoras de los acuerdos entre empresas está muy avanzado y continua progresando de forma satisfactoria.

Por el contrario, la regulación de las ayudas de estado es de las más limitadas, a pesar de la integración de Turquía en la unión aduanera.

C) En cuanto a cuestiones referentes a la implantación y desarrollo de *políticas comunitarias*, hay que constatar que la situación ha evolucionado muy poco en el sector de la *política agrícola*, persistiendo la debilidad de la actuación de la administración turca en este sector en relación con la incorporación del acervo comunitario. De igual manera, se ha progresado escasamente en el sector *pesquero*, en el que sería necesario intensificar las acciones en materia de gestión de recursos y reforzar las capacidades de inspección y de control.

D) Donde sí se han producido ciertos logros es en la regulación de todos los tipos de *transporte*, a excepción del aéreo, aunque en general no sean suficientes y en todos ellos se sigan presentando problemas de adaptación a las normas europeas.

E) En materia de *política fiscal* se han producido ciertos avances en el ámbito de los *impuestos indirectos*, pero nada se ha hecho en el de los directos o en el de la *cooperación administrativa*. De igual manera, tampoco se ha progresado en el ámbito de realización de la *unión económica y monetaria*. Las cuestiones principales, cuya reglamentación resulta de mayor urgencia, son la autonomía del Banco central con respecto al gobierno y sus posibilidades de acceso privilegiado al sector financiero para financiar el presupuesto, que todavía constituye un privilegio de las autoridades públicas.

F) Finalmente, la incorporación de las normas comunitarias concernientes al establecimiento y regulación de la *unión aduanera* ha seguido progresando, habiéndose reforzado la capacidad de los órganos administrativos afectados y se ha completado en buena medida la aplicación del acervo comunitario en esta materia. En general, se puede considerar elevado el grado de convergencia en el sector de las *relaciones exteriores*, en el que la adopción del conjunto esencial de las normas que regulan el sistema comunitario de *preferencias generalizadas* constituye un progreso particularmente apreciable.

Sin embargo, se puede concluir que sigue siendo insuficiente la puesta en práctica de la legislación que incorpora y desarrolla en Turquía el acervo comunitario. La capacidad de la administración turca debe reforzarse en la mayor parte de los ámbitos para asegurar la efectiva aplicación de las normas de la Unión. En este sentido, para llevar a cabo una auténtica reforma, se debería proceder a la creación de nuevas estructuras. Tal es el caso para el control de las ayudas de Estado y el desarrollo regional. Por otra parte, es necesario que los organismos existentes dispongan de un poder real y suficiente para realizar su función con eficacia, que sería el caso de la acción de la administración en la regulación y control de las actividades del sector financiero, en aquellas cuestiones en que se necesita que sus decisiones sean efectivas para llegar a los resultados que son necesarios conseguir para su homologación con los demás Estados miembros de la Unión.