

Turquía: política, elecciones, constituciones

El país se prepara para una reforma de la Constitución: la etnia kurda, el laicismo o la independencia del poder judicial son algunas de las cuestiones a abordar.

Ilter Turan

Turquía ha llegado a un punto singular en su historia. Todos los grandes actores políticos, encabezados por los partidos políticos, están de acuerdo en que el país necesita una nueva Constitución. En las elecciones del 12 de junio de 2011, los dirigentes políticos, sin excepción, hicieron hincapié en que una de las prioridades de la nueva legislatura sería la elaboración de una nueva Constitución.

Esta situación se aleja de la experiencia de otras democracias en las que unos grupos prefieren defender una Constitución existente, mientras otros quieren introducir modificaciones importantes o cambiar el documento en su totalidad. La singularidad de la experiencia turca invita a hacer un análisis de la evolución política en Turquía y a buscar una explicación sobre por qué el cambio constitucional ha llegado a ocupar ahora un lugar protagonista.

El legado de la modernización desde arriba

La modernización turca, que tiene sus orígenes en la modernización otomana, se vio estimulada por las continuas derrotas militares a manos de las potencias europeas occidentales. Empezó en el ámbito militar y poco a poco fue cubriendo otros aspectos de la vida social, una vez que estaba claro que el cambio limitado a la esfera militar era insuficiente. A diferencia de las sociedades europeas occidentales, en las que volverse modernas fue la consecuencia de procesos sociales autónomos, el Estado turco tomó una decisión política deliberada para transformar la sociedad y se puso manos a la obra para desarrollar los instrumentos y los marcos de trabajo y formar al personal con el que afrontar el cambio.

Para este proceso, fue esencial la aparición de una élite militar y burocrática que consideraba que la sociedad necesitaba la modernización por su propio bien aunque no fuera consciente de ello. Estas élites estatales pensaban que era su deber dirigir la modernización. El modo en que llevaron a cabo la guerra de liberación nacional tras la Primera Guerra mundial y fundaron la república fue su gran logro y lo que las asentó firmemente en el poder. Empezaron a construir una nueva sociedad inspirada en los va-

lores occidentales. “Sabían” que estaban en lo cierto, y si las masas a veces se resistieron, se debió a su incapacidad para comprender lo que era más beneficioso para ellas.

Transición inicial a la democracia y fracaso

Esa relación entre las élites gobernantes y las masas planteaba un problema fundamental cada vez que se producía un intento de participar en política. Mientras que la oposición se mostraba sensible a las expectativas de las masas, la élite gobernante las percibía como un desafío a los fundamentos de la República moderna que estaba tratando de construir. Esa percepción no siempre era injustificada, puesto que las protestas a veces tomaban la forma de una reacción religiosa, aunque más a menudo eran consecuencia del miedo que simplemente se derivaba de la desconfianza hacia las masas. Durante las primeras etapas de la República se puso fin a dos intentos de formar partidos políticos rivales.

El final de la Segunda Guerra mundial, en la que Turquía se había mantenido al margen, planteó un dilema a sus gobernantes. A medida que la guerra se acercaba a su fin se hacía evidente que el mundo se estaba dividiendo en dos bandos. Cuando los soviéticos anunciaron que no renovarían el Tratado de Amistad y No Agresión de 1925 a menos que se les concediese una función en la administración de los estrechos turcos y que hubiese una revisión de la frontera este, Turquía decidió abandonar su neutralidad y buscarse un hueco en el bloque occidental. Pensaba que la liberalización política aumentaría considerablemente sus oportunidades de unirse al bando antisoviético.

Las condiciones locales también propiciaban el cambio político. El régimen se había consolidado. La guerra había infligido unas privaciones considerables a los ciudadanos, muchos de los cuales deseaban un cambio político. La incipiente oposición parecía estar compuesta principalmente por republicanos leales. El régimen, comprometido con la occidentalización, carecía de una ideología que legitimase la continuación de un sistema monopartidista. De este modo, los factores internos y externos se unieron para propiciar una apertura política en 1946

que tuvo como consecuencia la transferencia pacífica del poder del Partido Republicano del Pueblo (CHP), el único partido hasta entonces, al Partido Democrático (DP) mediante unas elecciones libres y justas celebradas en 1950.

Turquía se convirtió en un ejemplo de transición democrática fructífera. Pero, tras este aparente éxito, se ocultaba un problema que ha atormentado a la democracia turca durante décadas, y que solo en estos últimos años empieza a superarse poco a poco. La política electoral introdujo a un nuevo actor: “la élite política elegida democráticamente”. Mientras que el peso de la historia, los pactos constitucionales y políticos favorecían la reivindicación de las élites estatales de dominar el proceso político, las élites elegidas, argumentando que representaban la voluntad del pueblo, desafiaban a las primeras. Poco después de la transferencia del poder al DP, se inició una lucha por el dominio entre estas dos clases de élites, que socavó el buen funcionamiento de la democracia turca.

La transición a la democracia trajo consigo algunos problemas inherentes que dieron pie a la rivalidad entre las élites políticas. Los miembros de la oposición habían recibido su formación durante la época monopartidista y, en general, en el entonces partido único, el CHP. Su visión de la política estaba marcada por las experiencias monopartidistas. Pensaban que era posible ejercer el poder sin mayores restricciones; que el trabajo de los burócratas consistía simplemente en poner en práctica las órdenes de los miembros del partido gobernante; que la distinción entre gobierno y partido político no era importante; que la oposición podía funcionar solo hasta que el gobierno considerase adecuado; y que el partido podía usar los medios e instrumentos del Estado para defender sus causas partidistas. El DP se comportaba como si fuese un partido único. El acuerdo básico entre gobierno y oposición en relación con la preservación de un sistema democrático funcional simplemente no existía.

El CHP, preocupado porque el DP pusiese en peligro los valores fundamentales de la República, en la que el laicismo estricto era esencial, y sintiéndose amenazado por las tendencias autoritarias que mostraba el partido gobernante, se fue identificando cada vez más con las élites estatales, que ya estaban molestas por el deseo del DP de obligarlas a someterse por completo. Tras las elecciones de 1957, cuando el DP sufrió una derrota en las urnas, su propensión a suprimir la oposición se intensificó, lo que sentó las bases para un golpe militar en 1960, un acto que el CHP también alentó activamente. El primer experimento democrático había concluido con un fracaso.

Democracia pendular: entre la política electoral y las intervenciones militares

La intervención militar de 1960 desarrolló un nuevo método para regular la lucha por el poder entre el Estado y las élites elegidas. Se elaboraron una nueva Constitución y un conjunto de leyes que perfilaban al-

gunos dominios como asuntos de Estado, apartándolos de la intervención de los políticos elegidos; aumentaban las competencias del poder judicial para someter a escrutinio las acciones del gobierno, lo que incluía la creación de un Tribunal Constitucional y ampliaba los poderes de los tribunales administrativos; e institucionalizaba la función política de los militares como grupo con derecho a veto. Como compensación por estas medidas que daban muestra de una desconfianza básica hacia los cargos electos, se añadieron unas libertades civiles ampliadas en la Constitución, con la esperanza de restringir el autoritarismo de futuros gobiernos.

Entre 1961 y 1980, Turquía vivió una agitación social importante. Se culpaba a los aspectos democráticos de la Constitución de dar demasiada libertad a las masas y reducir la capacidad de los gobiernos para controlar los alborotos sociales. En 1971, los militares bajo su cadena de mando regular obligaron al gobierno a dimitir y exigieron la formación de un gobierno de “unidad nacional” que redujese las libertades y ampliase los poderes del ejército y la policía.

Los cambios constitucionales impuestos durante la intervención militar indirecta de 1971 a 1973 no resultaron suficientes para poner fin a la violencia política. Durante el periodo de 1973 a 1980, el país estuvo gobernado por gobiernos de coalición ineficaces que solo eran capaces de ponerse de acuerdo para compartir el poder, pero poco más. Este fue el telón de fondo con el que los militares volvieron a intervenir directamente en 1980 dentro de su cadena de mando existente, intervención que duró tres años. Durante este periodo, se elaboró una Constitución ratificada en referéndum. Reafirmaba el poder del ejército como grupo con derecho a veto y un sistema político mediado por un Consejo de Seguridad Nacional en el que los comandantes tenían mucho peso. Los artífices de la Constitución también consideraban que el poder judicial dirigido por el Tribunal Constitucional, el Consejo de Educación Superior y la Presidencia, todos ellos apartados de la intervención de los cargos electos, eran los “pilares del Estado” que protegerían los “valores fundamentales de la república”, con el laicismo a la cabeza.

Cambio en el contexto nacional e internacional

Los factores nacionales e internacionales fueron importantes a la hora de hacer posible que Turquía conservase la naturaleza protectora de su democracia. Por lo que respecta al contexto internacional, dado que la guerra fría condicionaba las relaciones entre Occidente y la Unión Soviética, la situación de Turquía como activo de seguridad indispensable para Occidente era demasiado importante para socavarla con críticas a la calidad de la democracia turca o su interrupción ocasional. Los dirigentes militares, por otro lado, anunciaron su intervención como algo temporal, asegurando a los aliados que su intención era salvar la democracia.

El final de la guerra fría y la cada vez más estrecha relación de Turquía con la Unión Europea, a la que quería unirse, cambiaron el contexto. El comportamiento democrático de Turquía se vio sometido a críticas y a un escrutinio más estricto. Los posteriores gobiernos turcos tuvieron que prestar gran atención a las expectativas externas de democratización y, con ese propósito, introducir cambios en las leyes y prácticas.

Tan importantes como los cambios en el entorno exterior fueron los cambios políticos y económicos nacionales. En 1980, Turquía se alejó de su política de industrialización basada en la sustitución de importaciones y adoptó una política de crecimiento impulsado por la exportación. Además, se adoptó un programa de privatización para reducir la carga de las empresas estatales deficitarias. Lideradas por el sector privado, la economía y las exportaciones de Turquía empezaron a crecer rápidamente. Turquía se vio pronto liberada de la escasez de moneda fuerte que había supuesto una grave limitación para el crecimiento estable. Su éxito económico ha sido ejemplar desde entonces. Actualmente, se ha convertido en la 17ª economía del mundo, la sexta de Europa y en miembro del G-20. La decisión de la UE de iniciar las negociaciones de adhesión, a pesar de sus reservas, puede atribuirse a la promesa económica que encierra Turquía.

Los efectos del cambio económico se vieron reflejados en muchos ámbitos. Primero, la dependencia económica del Estado se redujo mientras que los agentes autónomos se multiplicaron, lo que creó nuevos centros de poder en la sociedad turca. Además, la aparición de nuevos centros industriales y de servicios se tradujo en que las ciudades dejaron de ser las sedes exclusivas del poder económico, social y político. Segundo, proliferaron las organizaciones de la sociedad civil que expresaban sus reivindicaciones, criticaban normativas u ofrecían su apoyo a políticas y programas. Tercero, a medida que las empresas empezaron a crecer y la sociedad empezó a prosperar, se intensificaron los contactos con el mundo exterior. Cuarto, se abrieron canales nuevos de radio y televisión, era más fácil ver los canales internacionales, Internet empezó a estar disponible fácilmente, mientras que la posesión de un ordenador personal dejó de ser una novedad y conectó a los ciudadanos con el mundo de una forma incontrolable.

Bases de una democratización más profunda

El sistema político turco fue lento a la hora de adaptarse al cambio económico. Es cierto que se volvió demasiado difícil dirigir la nueva Turquía con una economía sofisticada y compleja y una sociedad civil dinámica, demasiado integrada en el sistema mundial mediante intervenciones militares directas. Pero las estructuras políticas y la Constitución elaborada por los militares siguieron en vigor y permitieron, por ejemplo, que el Consejo de Seguridad Nacional vetase algunas po-

líticas del gobierno. De manera similar, el Tribunal Constitucional seguía ilegalizando partidos que eran juzgados de manera inflexible por considerar que usaban la religión con fines políticos o mostraban características étnicas que se creían propias de los separatistas.

Parecía necesario llevar a cabo una reforma de la Constitución y reorganizar el gobierno de acuerdo con la nueva distribución del poder en la sociedad y con las normas democráticas imperantes en el mundo. Pero los partidos políticos de los que se habría esperado que encabezasen ese cambio eran lentos y, a veces, incapaces de adaptarse ellos mismos al nuevo contexto político. La consecuencia fue una dispersión generalizada del voto y un sistema de partidos fragmentado entre 1991 y 2002, lo que produjo gobiernos de coalición en los que los partidos miembros se enzarzaban en una sucesión interminable de discusiones. La ineficacia de los gobiernos les brindó a las élites estatales la oportunidad de ejercer su poder en un vacío poco controlado por los cargos electos.

En 2002 se produjo un cambio importante. Algunos partidos de tendencias religiosas conservadoras que representaban la misma tendencia política y al mismo electorado, habían sido ilegalizados a partir de 1973 por el Tribunal Constitucional por violar el principio del laicismo. En junio de 2001, el Partido de la Virtud, representante de la misma tradición, fue ilegalizado. Aunque reapareció bajo el nombre de Partido de la Felicidad, la mayoría de sus dirigentes se separaron para formar una organización más moderada, el Partido de la Justicia y el Desarrollo (AKP), que rápidamente demostró ser capaz de conseguir el apoyo del electorado. Obtuvo una victoria asombrosa, casi dos tercios de los escaños parlamentarios en las elecciones de otoño de 2002. Inicialmente, el partido estaba dirigido por Abdulá Gül, actual presidente, porque su verdadero líder, Recep Tayyip Erdogan, ex alcalde del Estambul metropolitano, condenado por haber incitado al "odio religioso", no podía presentarse como candidato a cargos públicos. Poco después, un cambio legal hizo posible que Erdogan asumiese la dirección del partido. Ha llevado a su partido a nuevas victorias en 2007 y 2011, cada vez con más apoyo.

Un nuevo equilibrio

El periodo de gobierno de un único partido respaldado por mayorías electorales importantes durante dos mandatos consecutivos ha propiciado un contexto en el que el gobierno electo ha empezado a redefinir la relación entre Estado y élites elegidas. En las fases iniciales de la lucha encubierta por el poder, el AKP fue hallado culpable de haber violado los principios del laicismo, pero no tan gravemente como para declarar su ilegalización; el Tribunal Constitucional dio una interpretación inusual del requisito del quórum para la elección de un presidente por el cuerpo legislativo a fin de impedir que Gül fuese elegido presidente (porque su esposa llevaba velo); y el Estado Mayor pu-

blicó en su página web comentarios críticos con las políticas gubernamentales. En las fases posteriores de la lucha, se ha detenido a comandantes de alta graduación y se les ha encarcelado por haber planeado un golpe de Estado; también se han reformado las leyes a fin de rediseñar el Tribunal Constitucional y el sistema de nombramientos y promociones en la carrera judicial. Parece que, el equilibrio de poder se ha inclinado irreversiblemente a favor de los elegidos.

Los comicios del 12 de junio y su resultado han supuesto un sello de aprobación del cambio que ha experimentado la política del país.

El Parlamento toma posesión: un comienzo complicado

Las relaciones entre el gobierno y gran parte de la oposición tuvieron un comienzo incierto cuando no se permitió que ocho candidatos detenidos saliesen de la cárcel para prestar el juramento necesario para iniciar su labor. Cinco de ellos pertenecen al Partido Paz y Democracia (BDP), considerado el brazo político del movimiento kurdo, el PKK. Están detenidos por colaborar con el terrorismo. Por otro lado, dos diputados del CHP y uno del Partido de Acción Nacionalista (MHP) están detenidos por haber participado en un intento de conspiración de golpe militar para hacerse con el gobierno. Los primeros llevan más de dos años detenidos. Otro diputado del BDP había sido condenado por lo que no podría haberse presentado, y aunque la Junta Electoral Superior aprobó su candidatura, tras las elecciones, le dijeron que estaba inhabilitado y un diputado del AKP ocupó su lugar.

Los diputados del CHP y el BDP se negaron a prestar juramento y exigieron la liberación de sus compañeros. Sostenían que personas que no estaban condenadas no podían verse privadas de sus derechos políticos. El gobierno no cambió de opinión, argumentando que no podía interferir en el proceso judicial.

Los diputados del CHP acordaron prestar juramento unos días más tarde, después de que el AKP y el CHP pactaran una declaración conjunta en la que establecían que las leyes debían interpretarse con las miras puestas en el desarrollo de la democracia. El BDP, sin embargo, ha seguido un camino completamente diferente. Sus diputados se han reunido en Diyarbakir, a la que consideran capital de la región kurda, han encabezado un grupo de asociaciones locales que han declarado la "autonomía democrática", un concepto no definido por las leyes o experiencia turcas, y han pedido garantías en relación con el reconocimiento de la "autonomía democrática" a fin de volver al proceso democrático.

El ultimátum del BDP no solo ha provocado una fuerte reacción por parte del primer ministro, que ha dicho que Turquía no tiene un problema kurdo sino un problema con el PKK, sino también por parte de la ciuda-

danía, que opina que las acciones del BDP son gestos separatistas apenas velados. No está claro si los diputados del BDP prestarán juramento ni cuándo. La actitud intransigente adoptada por el partido dificultará su reintegración en los procesos políticos ordinarios.

Elaborar una nueva Constitución: un proceso difícil

Aunque todos los partidos estaban de acuerdo en que la nueva Constitución civil estaría en el orden del día tras las elecciones, la distribución de los escaños determinaría el modo en que eso se llevaría a cabo. La actual Carta Magna exige que una mayoría de dos tercios del total de la cámara (367 votos) dé su aprobación para enmendar la Constitución. Si una enmienda propuesta obtiene más de tres quintos (330), pero menos de dos tercios del total de la cámara, tiene que ser ratificada por referéndum. Si el AKP conseguía 367 escaños o más, se temía que pudiese reformar la Constitución sin incluir a la oposición en el proceso. Si obtenía más de 330 escaños, todavía podía plantearse emprender un cambio constitucional sometándolo a referéndum.

Se ha dado la circunstancia de que el partido del gobierno ha conseguido 327 escaños, cuatro menos de los necesarios para cambiar la Constitución. Algunos especulan que cuatro diputados de otros partidos serán "engatusados" para que se unan al partido del gobierno. El primer ministro ha reiterado que su partido trabajará para consensuar el texto de la nueva Constitución. Sin embargo, hay que tener cierta precaución. En ocasiones anteriores, ha puesto sobre la mesa de la oposición ofertas planteadas como un todo o nada. Cuando la oposición ha respondido negativamente, ha argumentado que ésta había rechazado su oferta de cooperación.

La cuestión más importante será cómo abordar el asunto de la etnia kurda. Permitir el pluralismo dentro del Estado de unidad nacional constituye un gran reto. Otras cuestiones esenciales son el modo en que el nuevo documento tratará el laicismo, cómo se garantizará la independencia del poder judicial y se protegerán las libertades individuales. Por último, el primer ministro no ha ocultado su deseo de transformar el actual sistema parlamentario en un sistema presidencial o semipresidencial. Aunque puede que no lo logre, no solo porque no tiene la mayoría sino porque, sin duda, va a generar un debate acalorado.

Poco después de reunirse, elegir a sus representantes y dar un voto de confianza al nuevo gobierno, el Parlamento se ha ido de vacaciones. Puede que sea positivo que los diputados se relajen: en otoño les espera un programa lleno de desafíos. Exigirá trabajo duro, paciencia y, posiblemente, "nervios de acero". Los turcos esperan que unas elecciones ejemplares no se echen a perder por un proceso constitucional truculento. ■