



La apertura de negociaciones con Turquía: un camino plagado de obstáculos

Carmen Rodríguez*

Tema: La apertura de negociaciones de Turquía con la UE ha supuesto una nueva etapa en las relaciones entre Bruselas y Ankara. En este texto se analiza cómo se percibió en Turquía la recta final que condujo a la apertura de negociaciones (de una gran intensidad diplomática) y qué visión se tenía de la UE en esas circunstancias y de las condiciones planteadas a Turquía para la adhesión

Resumen: En la primera parte se examina cuáles fueron las principales cuestiones que abordaron los medios de información en los días previos a la apertura de negociaciones. En segundo lugar, se explica cómo aumentó el euroescepticismo en la opinión pública y se analiza la posición del Gobierno, del Presidente y del ejército así como algunas de las cuestiones planteadas en la prensa en esas fechas. En tercer lugar, se considera cómo se recibió la apertura de las negociaciones en la prensa y en la clase política turca. Finalmente, se plantean algunas cuestiones relacionadas con el proceso de negociaciones y el futuro de las relaciones de la UE con Turquía

Análisis: Las negociaciones diplomáticas en torno a la apertura de negociaciones tuvieron lugar en un ambiente muy controvertido. Por parte de la opinión pública turca se reforzó la impresión de que Turquía no era tratada como un candidato más y de que en ningún momento se podía estar seguro de que las reformas económicas y políticas llevarían a la adhesión. La desconfianza hacia la UE creció en esas fechas aunque, al mismo tiempo, la apertura de negociaciones fue percibida finalmente como un signo positivo de acercamiento a Bruselas.

Una intensa cuenta atrás

La apertura de negociaciones de la UE con Turquía tuvo lugar oficialmente el 3 de octubre de 2005.

Dos cuestiones dominarían la atención de los medios de comunicación turcos en relación con la apertura de las negociaciones: (1) los problemas con Chipre; y (2) la negativa del Gobierno austriaco a permitir la apertura de negociaciones a menos que se mencionara explícitamente la posibilidad de que éstas no desembocaran en una adhesión plena.

Las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas del 16 y 17 de diciembre de 2004 valoraron positivamente la decisión de Turquía de ampliar el Protocolo que adaptaría el Acuerdo de Ankara de 1963 para que la Unión Aduanera establecida entre Turquía y la UE incluyera a los diez nuevos miembros de la Unión. La firma del Protocolo, por otro lado, se debía hacer antes de la apertura de las negociaciones. El Protocolo fue firmado

* Doctora por la Universidad Autónoma de Madrid y miembro del Taller de Estudios Internacionales del Mediterráneo de dicha Universidad. En la actualidad es Profesora en la Universidad de Yedi Tepe, Estambul

a finales de julio pero el Gobierno de Ankara hizo una declaración simultánea especificando que este paso no significaba el reconocimiento de la parte sur de Chipre, el único territorio de la isla que forma parte de la Unión Europea en la actualidad, como representante legítimo de la República de Chipre.

Por su parte, la UE realizó una contradecларación en la que se solicitaba que Turquía facilitara el libre movimiento de bienes y la supresión de restricciones para cuestiones de transporte en relación con todos los países incluidos en el Protocolo, incluyendo naturalmente la República de Chipre. El rechazo a esta petición tendría un efecto muy negativo sobre el proceso de negociaciones. También se esperaba por parte de Turquía el reconocimiento de todos los Estados miembros de la UE "tan pronto como sea posible", aunque no se especificaba ni la fecha ni el tipo de sanción que se produciría si no se llevaba a cabo dicho reconocimiento. Habría un seguimiento de este proceso en 2006 y se subrayaba el acuerdo de apoyar los esfuerzos del secretario general de las Naciones Unidas Kofi Annan para la reunificación de la isla.

Por parte de Turquía se afirmó la idea de que no se reconocería a Chipre antes de que hubiera un acuerdo sobre la isla bajo el amparo de las Naciones Unidas, al tiempo que se esperaba que la Comisión Europea pudiera poner fin al aislamiento económico y comercial de los turco-chipriotas propuesto por la misma y vetado por los greco-chipriotas.

A finales de septiembre la postura de Austria se endureció notablemente, posición que numerosos observadores vincularon al interés de éste país por lograr que la UE comenzara negociaciones de adhesión con Croacia (proceso que había sido suspendido porque ésta no había entregado al Tribunal especial para los crímenes de guerra en la antigua Yugoslavia al General Ante Gotovina). En la posición austriaca eran evidentes también cuestiones de política interna ya que una abrumadora mayoría de la sociedad austriaca se muestra en contra de la entrada de Turquía en la Unión. El Gobierno austriaco propuso que se contemplara la posibilidad de una asociación privilegiada en el texto del mandato de las negociaciones que pudiera servir como alternativa a la plena adhesión, pero ésta era una concesión inaceptable para Turquía y para la mayoría de los miembros de la UE.

El Parlamento Europeo, por su parte, solicitó que se pospusiera la votación acerca del Protocolo referente a la Unión Aduanera entre la Unión Europea y Turquía, ya que no quería que éste fuera ratificado por el Parlamento turco junto a la ya mencionada declaración del Gobierno que negaba el reconocimiento de Chipre. A su vez, el Parlamento Europeo deseaba que el reconocimiento como genocidio de las masacres armenias cometidas en tiempos del Imperio Otomano fuera incorporado al conjunto de condiciones políticas planteadas a Turquía como requisitos para la adhesión.

La tensión final y el aumento del euroescepticismo. Chipre, Austria y la cuestión del reconocimiento de las masacres armenias como genocidio: los temas más espinosos

El fin de semana previo al 3 de octubre los medios de comunicación turcos difundieron encuestas que mostraban que el euroescepticismo se había incrementado. La percepción en Turquía de la actuación de la UE respecto a Chipre era de profundo desencanto. La parte sur de la isla no había apoyado el plan de Naciones Unidas en el referéndum llevado a cabo en la isla en 2004 y aún así había accedido a la UE como miembro de pleno derecho. La parte norte, a pesar de haber votado favorablemente el plan de reunificación de la ONU, había quedado fuera. Además, aunque la Comisión Europea había prometido poner fin al aislamiento comercial y económico de la parte turco-chipriota el veto greco-chipriota había impedido cumplir este compromiso. De acuerdo con las encuestas la opinión pública turca percibe la actuación de la Unión Europea en este tema con gran parcialidad a favor de los greco-chipriotas y en perjuicio de Turquía, a la que

afecta negativamente en sus relaciones con la UE su determinación de actuar como valedora de los intereses turco-chipriotas.

En cuanto al reconocimiento de las masacres armenias como genocidio este es un tema tabú en Turquía. Hay una resistencia muy marcada a lo que se considera como "manchar" la memoria del Imperio Otomano. No se reconoce tampoco la idea de que se quisiera exterminar a los armenios por el hecho de serlo, sino que las masacres y deportaciones de armenios se insertan dentro de las luchas interétnicas que tuvieron lugar con la desintegración del Imperio Otomano y el estallido de la Primera Guerra Mundial. Por otro lado, se critica la utilización de este tema como arma política para perjudicar las posibilidades de adhesión de Turquía a la Unión. Si bien es cierto que la posición del Parlamento Europeo en esta materia se remonta a los años 80, también lo es que el reconocimiento del genocidio no ha sido nunca parte de las condiciones políticas planteadas por la Comisión Europea, siendo ésta y no el Parlamento la encargada de plantear los objetivos políticos y económicos de los países candidatos, así como de evaluar la puesta en práctica de las reformas. Desde la perspectiva turca, la posible inclusión del reconocimiento del genocidio dentro del conjunto de condiciones políticas previas a la adhesión afectaría a la credibilidad de la Comisión al considerarse un cambio de las "reglas del juego" establecidas hasta el momento. Independientemente de que esta es una cuestión que deba ser abordada y debatida con libertad y en profundidad, la opinión pública turca percibe que el reconocimiento del genocidio es un obstáculo más (y no tanto una cuestión de justicia histórica) en el camino de la adhesión de Turquía, a la que no se trata de igual manera que a los otros candidatos a los que no se requiere el mismo ajuste de cuentas con el pasado.

Por otro lado, la dura posición austriaca en la cuenta atrás para la apertura de negociaciones ensombreció considerablemente la imagen de la UE en Turquía. La iniciativa de apoyar una asociación especial al margen de la plena adhesión extendió la idea de que Turquía era discriminada como candidato y de que las promesas de la UE carecían de credibilidad si luego estaban a merced de la política interna de los Estados miembros. Por otro lado, todo parecía apuntar a que Austria cedería si se concedía a Croacia la apertura de negociaciones, lo que supuso un duro golpe a la legitimidad de la Unión Europea a la hora de exigir reformas democráticas en los países candidatos. La apertura de negociaciones con Croacia se encontraba en suspenso debido a que no había cumplido la exigencia de entregar al presunto criminal de guerra General Ante Gotovina. Finalmente, la misma mañana del lunes 3 de octubre, Carla de Ponte, fiscal jefe del Tribunal Especial de las Naciones Unidas para los crímenes de guerra en la antigua Yugoslavia declaró en un informe a la UE que Zagreb estaba colaborando completamente con la búsqueda de Gotovina. Aunque Del Ponte negó toda presión a la hora de llevar a cabo el informe, lo apurado del mismo dio origen a todo tipo de especulaciones que apuntaban a la presión austriaca por conseguir la apertura de negociaciones con Croacia, cuestión que recibió una amplia atención en la prensa turca.

Así, el 1 de octubre el periódico liberal *Milliyet* destacaba en portada, bajo el titular "A pesar de todo la UE", que aunque la mayoría de los turcos todavía apoyaban la entrada de Turquía en la UE, había disminuido el porcentaje de gente que estaba a favor de la misma. Así, si en 2004 el 67.5% apoyaba la integración de Turquía, un año después el porcentaje era del 57.4%. Un 10.3% se mostraba en contra de la integración, casi dos puntos más por encima de 2004. El 61.4% de la población declaraba que en general no confiaba en la UE y un 47.6% consideraba que aunque se reconociera a Chipre y se normalizaran las relaciones esto no facilitaría el camino para la adhesión, el 38.9% opinaba lo contrario. Por otro lado, el 66.3% se mostraba en contra de obtener un estatus que derogara permanentemente el derecho de libre tránsito de personas. El 93.7% se posicionaba en contra de aceptar el genocidio armenio como condicionamiento político, y el 81.5% consideraba que Turquía había cumplido las condiciones planteadas por

Bruselas para abrir las negociaciones.

La postura del Ejecutivo, los militares y la prensa en la cuenta atrás

Desde el Gobierno se lanzaba el mensaje de que Turquía ya había cumplido su parte y ahora la pelota se encontraba en el tejado de la Unión Europea. Había dos cuestiones con las que Ankara se negaba a transigir: (1) levantar el veto a la incorporación de Chipre a otros organismos internacionales, como la OTAN; y (2) incorporar una cláusula que contemplara la posibilidad de que las negociaciones terminasen en una asociación privilegiada.

Por su parte, en la apertura del nuevo año legislativo, el presidente de la República, Ahmet Necdet Sezer, declaró que Turquía estaba decidida a ser un candidato a la UE y llevaría a cabo este propósito protegiendo su honor y sus intereses nacionales. También conminó a los europeos a que no construyeran un muro de prejuicios (*Milliyet*, 2/X/2005, p. 22).

El jefe del Estado Mayor del Ejército Özkök, preguntado sobre las tensiones de la cumbre y si Turquía debía sentarse a la mesa de las negociaciones el 3 de octubre, declaró que "como militar decir algo sobre el tema no es conveniente", "los que toman las decisiones son ellos, los que pagarán las consecuencias son ellos", "si no voy a pagar el precio, por lo tanto no quiero interferir en la decisión", "yo actúo dentro de las reglas establecidas por el Estado", "de ahí que no sea adecuado que en tales materias se me considere como interlocutor" (*Milliyet*, 2/X/2005, p. 23).

En los días previos, la prensa puso el acento en la cuestión de Chipre y Austria. Se recalca la presión de estos dos países para conseguir introducir su posición en el mandato de negociación con Turquía. Por otro lado, se prestó mucha atención a la cuestión cultural y al prejuicio religioso que Turquía despertaba en Europa como candidata. También se resaltaba la idea de que Turquía era el centro de la prensa europea esos días, el hecho de que Turquía estaba siendo dada a conocer y de que era centro de un importante debate.

El día después

El 4 de octubre, una vez que la tensión de días pasados había dado lugar al comienzo de las negociaciones las portadas se mostraron en general positivas: "Resistimos, ganamos" (*Vatan*), "Una nueva Europa, Una Nueva Turquía" (*Milliyet*), "Turquía continúa su camino europeo" (*Zaman*), "El viaje ha comenzado" (*Radikal*), etc. En los periódicos se analizaba lo difícil del trayecto final pero se subrayaba que no había habido una ruptura con Bruselas y que el proyecto europeo se había concretado con mayor fuerza que nunca, a pesar de que se sabía que habría nuevas y difíciles crisis en el futuro.

En los periódicos también se resaltaba el papel que había tenido EEUU para solucionar la crisis referente al artículo 7 del mandato que especificaba que Turquía tendría que alinear su política hacia terceros países y sus posiciones en Organizaciones Internacionales de acuerdo a las políticas y posiciones adoptadas por la Unión y los países miembros. Por parte de Turquía se temía que este artículo pudiera forzar a Turquía a aceptar a Chipre en otros organismos internacionales como la OTAN. Turquía pidió que una declaración de la Presidencia del Consejo declarara expresamente que el artículo 7 no podía ser interpretado en perjuicio de la autonomía de los procesos de decisión de esas organizaciones internacionales o de sus Estados miembros, o de los Estados miembros de la Unión Europea. Por otra parte, la secretaria de Estado norteamericana Condoleezza Rice intervino en el asunto asegurando que la OTAN mantendría su independencia en la toma de decisiones al margen del proceso de la Unión Europea. El papel de EEUU fue objeto de gran atención informativa, así como el gran apoyo prestado por la presidencia británica a la hora de favorecer la adopción de un

mandato que contentara a todos y no supusiera una ruptura de las relaciones con Turquía.

El Gobierno de Ankara calificó la apertura de las negociaciones como una “victoria sobre los prejuicios” en la Unión Europea y como un paso histórico para la Unión Europea, la región y el mundo, aunque señaló que todavía quedaba por hacer la mayor parte del trabajo para que el sueño de cuatro décadas de integración con Europa se hiciera realidad. El primer ministro declaró al respecto: “La implementación de las reformas, en particular nos probará y será una gran lucha implementar totalmente las leyes de armonización [...] seguiremos nuestro camino con la misma determinación” (*Turkish Daily News*, 4/X/2005, pp. 2-3).

La postura de otros partidos políticos

El principal partido en la oposición, el partido de centro-izquierda Partido Republicano del Pueblo (*Cumhuriyet Halk Partisi*, CHP), se mostró crítico con un mandato que según él endurecía las condiciones aceptadas en diciembre pasado. Turquía estaba siendo tratada de forma diferente a pasados candidatos y la afirmación en el texto de que las negociaciones eran un proceso con un final abierto suponía una forma encubierta de dar paso a la asociación especial, aunque en el texto se especificara que las negociaciones tienen como objetivo la adhesión.

Por su parte, el ultranacionalista Partido de Acción Nacionalista (*Milliyetçi Hareket Partisi*, MHP), había celebrado un encuentro en Ankara durante el fin de semana en contra de la marcha de las relaciones con la UE, pidiendo que Turquía no aceptara las exigencias de Bruselas y afirmando que la UE estaba poniendo nuevas condiciones como era el reconocimiento de Chipre y el reconocimiento del genocidio armenio. El Partido Comunista de Turquía (*Türkiye Komünist Partisi*, KTP) y algunas organizaciones no gubernamentales, por otro lado, se mostraban anti-Unión Europea en una manifestación convocada en Estambul acusando a la Unión de club imperialista. El MHP ha llegado a ser un partido de fuerte tirón electoral capaz de llegar a formar parte de coaliciones gubernamentales como la de 1999. Estando en ella tuvo una postura dura hacia la UE, aunque no de ruptura, y contribuyó al acercamiento de Turquía al proceso de negociaciones hasta que al final se desmarcó de ciertas reformas democratizadoras, entre ellas las que suponían la puesta en práctica de derechos culturales (educación y utilización del kurdo y otras lenguas en radio y televisión aparte del turco) y la abolición de la pena de muerte para casos de terrorismo. El Partido Comunista, por su parte, ha estado prácticamente ilegalizado durante la mayor parte de la historia de la República y cuenta con un reducido número de votantes.

El líder del partido de centro-derecha Partido de la Madre Patria (*Anavatan Partisi*, ANAP) Erkan Mumcu expresó su alegría por el comienzo de las negociaciones y halagó al Gobierno por sus esfuerzos, declarando que el proceso sería un gran desafío para Turquía. El líder del otro partido de centro-derecha en la oposición, el Partido del Camino de la Verdad (*Doğru Yol Partisi*, DYP), Mehmet Ağar, declaró que el mandato de negociaciones podría dar pie a importantes crisis en el futuro, que las condiciones eran peor que las expresadas en diciembre pasado y que Turquía podía superar las dificultades con otros gobiernos.

Por su parte, en el este de Turquía el gobernador de Diyarbakir pospuso una manifestación bajo el eslogan “al problema kurdo una solución democrática, sí a la Unión Europea”. A la rueda de prensa en la que se protestó por la suspensión indefinida de la manifestación acudieron unas mil personas. En la rueda de prensa se encontraba el alcalde de Diyarbakir, Osman Baydemir, miembro del partido pro-kurdo Partido del Pueblo Democrático (*Demokratik Halk Partisi*, DEHAP).

Conclusiones: Las negociaciones entre Turquía y la UE comenzaron finalmente después de un intenso y largo fin de semana. En el mandato se incluye que el objetivo final de las negociaciones es la plena adhesión aunque el proceso negociador tiene un final abierto y habrá que contar con la capacidad de la UE para digerir nuevas ampliaciones. Se hace especial hincapié en las condiciones políticas y en que el proceso de reformas democratizadoras deberá continuar y profundizarse. En caso de serias lesiones a este proceso las negociaciones pueden ser suspendidas. En cuanto a Chipre, se pide que Turquía siga apoyando una solución permanente para la isla dentro del marco de las Naciones Unidas y que haya un progreso en las relaciones bilaterales entre Turquía y todos los Estados miembros incluyendo la República de Chipre, así como que se produzca la plena implicación de las obligaciones resultantes del Acuerdo de Asociación, especialmente de la Unión Aduanera, con todos los Estados miembros. También se especifica que pueden tomarse en consideración cláusulas de salvaguardia permanentes en cuestiones como libertad de movimiento, políticas estructurales o agricultura. Se establece también que habrá que esperar como mínimo hasta 2014 para que acaben las negociaciones con el objeto de que la Unión concrete su marco financiero ya que la adhesión de Turquía supondrá importantes consecuencias financieras para la Unión.

El camino de las negociaciones ya está en marcha. Era esta sin duda una oportunidad única y contaba con el apoyo de la Presidencia británica. Por otro lado, le esperan duros días a Turquía y a la Unión Europea y es de esperar que el problema más grave e inmediato será de nuevo Chipre, en cuanto a la apertura de los puertos y aeropuertos turcos a este país y en cuanto a la cuestión del reconocimiento diplomático del mismo. De cualquier manera, el proceso creará unos mecanismos de trabajo e intercambio que acercarán como nunca las estructuras turcas a las europeas.

Carmen Rodríguez

Doctora por la Universidad Autónoma de Madrid y miembro del Taller de Estudios Internacionales del Mediterráneo de dicha Universidad. En la actualidad es Profesora en la Universidad de Yedi Tepe, Estambul