

Aspirar a convertirse en un actor clave

Soli Özel

Universidad de Bilgi, Estambul

En 2006 Oriente Medio y el Mediterráneo Oriental estuvieron en el centro de la actualidad internacional por diversos motivos. La violencia continuada en Irak, que derivó en una guerra civil tras el atentado contra el santuario chií de Askariya, la tensión permanente por las ambiciones nucleares de Irán y, finalmente, la guerra entre Israel y Hezbolá en el Líbano, que estuvo cerca de transformar los equilibrios estratégicos de la región, mantuvieron al mundo pendiente de la evolución de los acontecimientos que tenían lugar en ella. La tragedia libanesa destapó el plan estratégico de Irán en el Mediterráneo Oriental y los vínculos entre la política de Oriente Medio y la política mediterránea en general.

El año 2006 también presenció la crisis desatada por la publicación de unas viñetas nada halagadoras del profeta de los musulmanes, Mahoma, en diversos periódicos europeos. La brecha cultural entre europeos preocupados por la libertad de expresión y musulmanes indignados por lo que consideraron una blasfemia contra su profeta volvió a poner sobre la mesa asuntos candentes como la integración y las sensibilidades postcoloniales. A pesar de ello, no sorprendió a nadie que los dos países que tomaron las riendas y presentaron una propuesta de «diálogo de civilizaciones» fueran España y Turquía, legatarios de dos grandes imperios y representantes de dos confesiones confrontadas que tiempo atrás dominaron el Mediterráneo.

Su aportación y esfuerzo al «diálogo de civilizaciones» no fue el único compromiso de Turquía en el Mediterráneo. La larga implicación del país en la controversia acerca de Chipre prosiguió al intentar el Gobierno buscar fórmulas para acomodar sus obligaciones ante la Unión Europea (UE) con las necesidades políticas de los turcochipriotas, así como

con sus propios intereses estratégicos. Aparte de esta eterna cuestión, la posición de Turquía en la guerra del Líbano subrayó el creciente interés de la política exterior turca en Oriente Medio y la importancia que el país atribuye a la estabilidad de la región. Y lo más importante, la decisión de Turquía de aportar tropas a la recientemente reforzada Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (FPNUL) a pesar de la resistencia popular, demostró tanto el compromiso del país de armonizar su política exterior con sus socios comunitarios como su ambición de ser tenido en cuenta en la geopolítica del Mediterráneo Oriental.

Dado que tres de los vecinos de Turquía se encontraban ya sea en estado de guerra (Irak) o en el ojo del huracán (Irán y Siria), estas posturas tuvieron influencia sobre la estabilidad de la región y, posiblemente, del mundo. En su empeño por ejercer un papel central en la dinámica de la región, Turquía también se desmarcó de las políticas de sus aliados, como en el caso de la invitación a Estambul al líder radical de Hamás, Jaled Meshaal, con residencia en Damasco, tras las elecciones palestinas que llevaron a Hamás al poder. De manera similar, la visita oficial del Presidente Sezer a Damasco, sólo un par de meses después del asesinato del antiguo Primer Ministro del Líbano, Rafiq al Hariri, provocó un pequeño altercado diplomático con Estados Unidos.

A lo largo del año, diversos jefes de Estado o de Gobierno de la región han visitado Turquía. Posiblemente las dos visitas más importantes fueron la del Primer Ministro de Irak, Maliki, y la del rey Abdulá de Arabia Saudita durante la guerra entre Israel y Hezbolá. El ministro de Exteriores iraní, Mottaki, también acudió a Ankara en agosto. Una llamativa ausencia de la lista de visitantes fue la del presidente iraquí Talabani. El presidente turco Sezer decidió no invitarlo al no considerar apropiado reunirse con él por ser de etnia kurda, pese a que profesionales de la política exterior y el Gobierno insistieron en que era una cita necesaria.

La isla olvidada

El Gobierno turco decidió mover ficha con rapidez sobre el asunto de Chipre a principios de año. En 2005 la situación casi llegó a bloquear el inicio de las negociaciones de acceso con la UE debido a problemas pendientes sobre la ampliación de la unión aduanera al Gobierno de Nicosia. Turquía continúa negándose a abrir sus puertos y aeropuertos a los medios de transporte grecochipriotas, aunque prometió hacerlo en 2005. Desea que la UE cumpla sus compromisos con los turcochipriotas quienes, aunque votaron a favor de la unificación de la isla, están siendo

castigados con continuos embargos impuestos por sus antiguos y futuros compatriotas. La UE no puede o no desea romper los embargos de su Estado Miembro y hace el juego a las políticas no conciliadoras de la Administración Papadopoulos.

La iniciativa de Turquía, el llamado plan de acción integrado por 10 puntos, reconocía abiertamente que no aportaba ninguna propuesta nueva, pero en esencia se trataba de un gesto de buena voluntad que reflejaba la preferencia del Gobierno por una política consistente en «ir un paso por delante». Esta iniciativa no recibió ninguna respuesta positiva por parte de los grecochipriotas, y a lo largo del año la UE no logró

TURQUÍA Y LA UE: ENCALLAN LAS NEGOCIACIONES

2006 no será recordado como el mejor año en las relaciones entre la Unión Europea y Turquía. Las señales de alerta que permitían prever las dificultades en el horizonte estuvieron presentes desde inicios del año. A pesar de ello, los distintos actores permanecieron apegados a un guión preestablecido que les condujo a numerosos desencuentros, cuyo punto culminante se produjo a finales de año con la decisión del Consejo de la UE de congelar parcialmente las negociaciones de adhesión de Turquía.

El principal factor tras la disputa fue el enfrentamiento entre los gobiernos de Chipre y Turquía. También jugaron un papel importante otros factores como las posiciones adversas de Francia, Alemania y Austria a la adhesión turca a la UE, así como la ralentización en la ejecución de reformas por parte del gobierno de Ankara.

A comienzos de febrero, la Comisión Europea recomienda la apertura de negociaciones detalladas sobre el primero de los 35 capítulos establecidos para llegar a la adhesión, relativo al ámbito de ciencia e investigación.

El 8 de marzo se realiza en Viena la primera reunión de la troika UE – Turquía desde el anuncio formal del inicio de las negociaciones en octubre de 2005. En ese encuentro se pondrían en claro las posiciones que se mantendrían, más o menos inalterables, durante los meses por venir: La UE exige a Turquía cumplir con el protocolo aduanero que prevé la apertura de los puertos y aeropuertos turcos al tráfico de barcos y aviones de procedencia grecochipriota, so pena de poner en riesgo la adhesión, mientras que Turquía acusa a la UE de no cumplir con su promesa de poner fin al aislamiento internacional de los turcochipriotas.

Ante ese panorama, el comisario europeo de la Ampliación, Olli Rehn, advierte acerca de las *turbulencias* que se dibujan en el horizonte y alerta sobre la necesidad de un gran esfuerzo diplomático para evitar un «choque de trenes».

Las dificultades se hacen patentes el 12 de junio cuando, durante la conferencia de adhesión, el cierre del capítulo referido a ciencia e investigación debe superar el rechazo reiterado de Chipre. Este país finalmente puede ser persuadido gracias a la inclusión de una declaración que recuerda a Turquía su obligación de reconocer al Gobierno de Nicosia y que afirma que el cierre del capítulo es una decisión provisional que puede ser revisada en caso de necesidad.

El 9 de noviembre, la Comisión Europea publica un informe en el que advierte que, aunque Ankara sigue cumpliendo con los criterios de

Copenhague, el ritmo de las reformas se ha ralentizado. El punto más crítico, sin embargo, sigue estando en la insistente negativa turca a abrir sus puertos y aeropuertos a los barcos y aviones grecochipriotas.

Ante esta situación, la Comisión Europea opta por recomendar la congelación de las negociaciones de adhesión en ocho capítulos –libre circulación de bienes, libertad para establecer y proveer servicios, servicios financieros, agricultura y desarrollo rural, pesca, transporte, unión aduanera, y relaciones exteriores– relacionados con las áreas afectadas por la negativa turca ante Chipre. Asimismo, propone que ningún capítulo sea cerrado provisionalmente hasta tanto no se constate el completo cumplimiento por parte de Turquía de los compromisos derivados del protocolo aduanero.

El 7 de diciembre, en un intento por evitar el bloqueo de las negociaciones, Turquía anuncia a la UE su disposición de abrir un puerto y un aeropuerto a las naves grecochipriotas. Esta propuesta es considerada insuficiente por el Consejo de Ministros de la UE que, en su reunión del 12 de diciembre, aprueba la propuesta de suspensión de las negociaciones y solicita a la Comisión que presente un informe anual acerca del cumplimiento por parte de Turquía de los compromisos adquiridos con el protocolo adicional al acuerdo de unión aduanera.

Documentos de referencia

Comisión Europea, Turkey 2006 Progress Report

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/nov/tr_sec_1390_en.pdf

Commission presents its recommendation on the continuation of Turkey's accession negotiations

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1652>

Comunicado de prensa de la sesión # 2736 del Consejo

Asuntos Generales y Relaciones Exteriores de la UE, Luxemburgo, 12 de junio de 2006

www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/gena/90324.pdf

Comunicado de prensa de la sesión # 2770 del Consejo

Asuntos Generales y Relaciones Exteriores de la UE, Bruselas, 11 de diciembre de 2006

www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/gena/92393.pdf

Más información: http://ec.europa.eu/enlargement/turkey/index_en.htm

La no resolución del tema de Chipre perjudicó a las relaciones entre Turquía y la Unión Europea y mermó considerablemente el entusiasmo de la ciudadanía turca sobre el acceso a la UE

frenar el veto de Nicosia a la directiva de comercio directo. Finalmente, se decidió asignar algunos fondos a la parte turca. Al final el año acabó con la cuestión de los puertos todavía sin resolver. Utilizando la ausencia de movimientos de Ankara relativos a este asunto, los opositores al acceso de Turquía incrementaron sus exigencias. La Comisión Europea, encargada de evaluar si Turquía había cumplido sus compromisos, terminó por recomendar la suspensión de ocho capítulos, presumiblemente para evitar una suspensión total. De este modo, la no resolución del tema de Chipre perjudicó a las relaciones entre Turquía y la UE y mermó considerablemente el entusiasmo de la ciudadanía turca sobre el acceso a la UE. Y lo que quizás es más importante, la situación de la seguridad en el Mediterráneo Oriental no mejoró, ya que Turquía continuó bloqueando la participación de Chipre en los ejercicios de la OTAN y las tensiones entre Ankara y Nicosia permanecieron vivas, aunque fuera de forma latente.

El visitante del Sur

La política estadounidense de fomento de la democracia sufrió un revés considerable cuando los palestinos, contradiciendo los sondeos previos, concedieron una clara mayoría en el Parlamento a la organización militar Hamás. Los resultados, que incluso podrían haber cogido por sorpresa a los dirigentes de Hamás, fueron recibidos con gran preocupación en Israel y el mundo occidental. Estados Unidos decidió aislar a Hamás y forzarla a cambiar su posicionamiento y actitud. Se trazaron planes inmediatamente para garantizar el fracaso de Hamás y de su futuro gobierno mientras no renunciara a la violencia, reconociera el derecho a la existencia de Israel y aceptara los acuerdos firmados anteriormente entre la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) e Israel. Así, Washington recibió como un auténtico jarro de agua fría la autorización para visitar Turquía y reunirse

con las autoridades turcas, otorgada a Jaled Meshaal, líder de Hamás exiliado en Damasco y en ese momento ni siquiera diputado electo todavía. La visita, organizada por los responsables de política exterior del Partido de la Justicia y el Desarrollo (AKP), el partido gobernante, puenteó al Ministerio de Exteriores. Cuando Ankara comprendió las enormes implicaciones que podía tener la visita de lo que Occidente consideraba una organización terrorista, cambió la agenda de Meshaal y el Primer Ministro no se entrevistó con su invitado palestino. La explicación ofrecida por el Gobierno dejaba entrever que la visita tenía como objetivo hacer llegar a Meshaal la importancia del reconocimiento de Israel y desaconsejarle una visita inmediata a Irán.

Además, el Gobierno expresó su opinión de que si desde la comunidad internacional se esperaba un comportamiento más moderado de la organización, para conseguirlo era mejor involucrar a Hamás. Sin embargo, no sólo Meshaal viajó a Teherán después de su visita a Ankara, sino que además las explicaciones del Gobierno turco no convencieron ni a Israel ni a Estados Unidos. La Secretaria de Estado estadounidense, Condoleezza Rice, se mostró especialmente descontenta. Los israelíes, que primero reaccionaron preguntando cómo se sentirían los turcos si ellos se reunieran con representantes de la organización terrorista kurda, el Partido de los Trabajadores Kurdos (PKK), decidieron luego restar importancia al asunto, aunque no cabe duda de que este episodio tuvo repercusiones negativas en la posición del Gobierno. Aunque de puertas hacia afuera el Gobierno turco mostró arrepentimiento, no se retractó de su decisión. Durante el transcurso del año y sobre todo durante la guerra entre Israel y Hezbolá desatada en verano, se hizo uso de Turquía como mediador para transmitir mensajes a Meshaal o a sus anfitriones sirios, y el Gobierno turco utilizó estos gestos como prueba de que su política de compromiso había sido adecuada y, en último término, aceptada por sus socios occidentales e israelíes.

El vecino desmembrado

La principal prioridad de la política exterior turca fue Irak. De hecho, cuando se iniciaron las negociaciones de acceso a la UE, el Primer Ministro Erdogan declaró que Irak había sustituido a la UE y había pasado a ocupar la posición más importante dentro de la agenda de política exterior de Turquía. Los tres aspectos más

Irak había sustituido a la Unión Europea y había pasado a ocupar la posición más importante dentro de la agenda de política exterior de Turquía

preocupantes para Turquía eran los siguientes: mantener la integridad territorial de Irak y evitar una guerra civil abierta, el destino de la provincia de Kirkuk y la eliminación del PKK, organización terrorista kurda de origen turco que obtiene refugio y apoyo en el territorio del Gobierno regional del Kurdistán.

Para lograr estos tres objetivos Turquía decidió implicar al Gobierno central de Bagdad e incluso invitó a Ankara al Primer Ministro saliente, Ibrahim al Jaafari, para celebrar una ronda de consultas durante la larga crisis de formación de gobierno tras las elecciones generales. Más adelante el Primer Ministro Maliki visitó Ankara con sus ministros para abordar estos asuntos. Los informes apuntan a que Turquía no consiguió que el Gobierno de Bagdad compartiera sus puntos de vista relativos al PKK o a Kirkuk. Esto no supuso ninguna sorpresa, ya que los kurdos ocupan posiciones importantes en el Gobierno iraquí, y el Gobierno turco se niega a colaborar con las autoridades kurdas, incluido el presidente iraquí, Yalal Talabani, de etnia kurda. Respecto al tema del permanente conflicto sectario que los turcos veían como una guerra civil, los esfuerzos de Turquía quedaron igualmente en agua de borrajas. Turquía recibió con interés el informe del Grupo de Estudio sobre Irak publicado a finales de año en Washington y apreció su evaluación realista de la situación y su acuerdo básico con la propuesta turca sobre la conveniencia de implicar en el proceso a los vecinos de Irak, especialmente a Siria e Irán.

Durante la primavera, el PKK puso fin al alto el fuego que se había autoimpuesto y comenzó a lanzar ataques contra las tropas turcas. En julio, la presión tanto sobre el Gobierno como sobre las fuerzas militares llegó a un punto insostenible ante las continuas bajas en el sureste del país. Ese mismo mes, y tras el aumento del número de efectivos turcos destacados a lo largo de la frontera con Irak, Estados Unidos decidió actuar. Hasta ese momento, Washington había presionado a Turquía para que no realizara ningún movimiento militar con el fin de evitar la participación de los kurdos iraquíes y la conversión de la única parte estable de Irak en un campo de batalla. Washington, por haber empleado esta excusa y ante su incapacidad de asignar tropas para que lucharan contra el PKK, organización

que reconocía como terrorista, provocó la ira de la ciudadanía turca y fue acusado de practicar la hipocresía. No cabe duda de que los kurdos iraquíes utilizaban al PKK para conseguir ventaja posicional contra Turquía y contaban con que los estadounidenses evitarían una operación militar turca. En septiembre, Estados Unidos y Turquía designaron a dos generales jubilados para que coordinaran los esfuerzos de ambos países en la lucha contra el PKK. La parte estadounidense se decantaba por el uso de medios no militares. Para lograr su propósito, compartió información de inteligencia con Turquía y ayudó a bloquear los recursos financieros del PKK en Europa y en otros puntos, además de cerrar sus oficinas de representación. También insistió repetidamente ante sus interlocutores turcos, que apelaban al derecho de autodefensa, para que desistieran de una operación militar, algo que por el momento la parte turca ha cumplido. Las peticiones turcas de que se les entregaran a unos 150 integrantes del PKK residentes en Irak, así como su solicitud para que se llevaran a cabo operaciones contra los asentamientos del PKK, fueron desatendidas.

La cuestión de Kirkuk sigue levantando tensiones periódicas entre los kurdos iraquíes y Turquía. La reivindicación kurda de que Kirkuk les pertenece y su insistencia en que se realice un referéndum que determine el futuro de la ciudad (es decir para decidir si ésta pasa a formar parte de la región kurda) encontró una dura réplica por parte de Ankara. Aunque es poco probable que Turquía considere como *casus belli* una política kurda de hechos consumados en Kirkuk, dejó claro que su respuesta sería contundente. El presidente del Gobierno regional del Kurdistán, Massud Barzani, siguió desafiando a Turquía, confiando en la renuencia de Estados Unidos a presionar a los kurdos. Sin embargo, a finales de año, y en parte debido al informe del Grupo de Estudio sobre Irak, la Administración de Washington empezó a mostrarse partidaria de retrasar un referéndum que podría provocar la intervención de todos los vecinos de Irak y de los árabes chiíes y sunníes de ese país.

Más allá del Líbano

El 5 de septiembre de 2006, el Parlamento turco aprobó por 340 votos a favor y 192 en contra, cifras que reflejan exactamente el peso en el parlamento de las fuerzas progubernamentales y de la oposición, el envío de tropas al Líbano para que se sumaran al

contingente de la FPNUL , reforzada por la resolución 1701 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. El Gobierno desafió la abrumadora oposición ciudadana y corrió el riesgo de quedar aislado de sus propias bases al adoptar una medida claramente impopular. La guerra israelí contra Hezbolá provocó un amplio rechazo en Turquía, y la repulsa hacia Israel y Estados Unidos alcanzó altas cotas. En este ambiente de crispación, cuando se iniciaron las negociaciones sobre posibles operaciones de mantenimiento de la paz, la mayor parte de la opinión pública vio en el posible despliegue de tropas turcas un gesto para proteger a Israel y satisfacer a Washington.

Antes de que el Gobierno convocara una sesión parlamentaria extraordinaria para debatir el asunto y someterlo a votación, el ministro de Exteriores, Abdúlá Gül, asistió a la Cumbre de Roma y visitó el Líbano, Israel y Siria para comprobar si todas las partes involucradas relevantes veían con buenos ojos la participación turca en una fuerza de mantenimiento de la paz tras la aprobación de la resolución pertinente por parte del Consejo de Seguridad.

Tras la votación, el Financial Times informó de que el resultado era «una señal clara de la determinación de Ankara de participar en lo que consideraba una causa humanitaria de urgencia». A pesar de que la participación turca se limitaba prácticamente a operaciones navales y que las fuerzas de tierra sólo se desplegarían para proteger al personal de la Media Luna Roja turca y de otras organizaciones, para el corresponsal del periódico en Ankara, la decisión ponía de relieve la aspiración de Turquía de convertirse en un actor regional clave. Asimismo, permitía al país actuar al mismo nivel que otros países de la UE. En su defensa en el Parlamento de la política del Gobierno, el ministro de Exteriores, Abdúlá Gül, dio a entender que la posición del Gobierno venía dictaminada por consideraciones estratégicas más amplias. Afirmó que «En resumen, la crisis del Líbano ha puesto de relieve la posición estratégica de Turquía, en el punto de confluencia entre Oriente y Occidente, además de destacar claramente la dimensión mediterránea de nuestra identidad. Basta con mencionar la seguridad del oleoducto Baku-Tbilisi-Ceyhan para subrayar nuestros lazos con el [Mediterráneo Oriental]».

La crisis del Líbano ha puesto de relieve la posición estratégica de Turquía, en el punto de confluencia entre Oriente y Occidente, además de destacar claramente la dimensión mediterránea de nuestra identidad

Negando tajantemente que las tropas turcas fueran a utilizarse para desarmar a Hezbolá, el ministro aseguró que «esta posición es coherente con nuestra función de puente entre civilizaciones y nuestro deseo de que la UE se convierta en una potencia mundial con Turquía».

La verdadera justificación de la decisión de Turquía hay que buscarla entre estas líneas. La guerra del Líbano sólo puede entenderse si se concibe dentro del contexto más amplio del equilibrio regional de poderes, en el cual entra en juego la lucha entre Estados Unidos e Irán para imponerse en la región y la definición del papel iraní en la zona. El objetivo declarado de la resolución 1701, que es también el propósito de Occidente, busca el fortalecimiento del Estado libanés. Esto supondrá un desafío a Siria e Irán, especialmente si la misión se desarrolla con éxito. Turquía, que goza de buenas relaciones tanto con Teherán como con Damasco, y cuyo Gobierno y ciudadanía simpatizan con Hezbolá, se ha decantado de manera inequívoca por sus aliados occidentales. Esta elección también refleja los intereses comunes recientemente descubiertos entre Turquía y los Estados árabes establecidos. Preocupados por la creciente influencia de un Irán prochií, los Estados árabes suníes están decididos a contener las aspiraciones hegemónicas de Teherán. Esto explica sus críticas a Hezbolá y el apoyo efectivo aunque no declarado a la guerra de Israel, que ha provocado un gran rechazo entre sus propios pueblos. En estos esfuerzos para contener a Irán, Turquía está considerada un importante aliado. Es dentro de esta búsqueda de alianzas para contrarrestar el peso de Irán y limitar los efectos de la revigorización chií donde hay que enmarcar la visita a Turquía del rey Abdúlá de Arabia Saudí, la primera de este tipo en 40 años.