

Turquía y el Mediterráneo: un precario equilibrio

La política exterior turca ha estado marcada por una lógica frentista, que si bien la ha dotado de un gran protagonismo en la zona, ha contribuido a su vez a acumular conflictos.

Carmen Rodríguez López

La política exterior turca ha estado marcada en los últimos lustros por un destacado dinamismo regional, que tras el final de la guerra fría pudo desenvolverse en un marco más autónomo y multidimensional. Las palabras del primer ministro turco, Bülent Ecevit, pronunciadas en el Consejo Europeo de Helsinki, que dio luz verde a la candidatura turca a la Unión Europea (UE) en 1999, enfatizaban la relevancia fundamental de Turquía en el “proceso euroasiático” y apuntaban que “Los puentes del Bósforo no solo se extienden a ambos lados de Estambul, sino que también unen los continentes de Europa y Asia. Y esto, no solo en términos geográficos, sino también en el sentido político y cultural de la palabra”.

De ‘cero problemas con los vecinos’ a la ‘preciada soledad’

La primera legislatura del Partido de la Justicia y el Desarrollo (AKP), inaugurada en 2002, reforzará la candidatura de Turquía a la UE, logrando la apertura de negociaciones para la adhesión en octubre de 2005. En esta época, como han apuntado Kaliber y Kaliber (2019), la visión geopolítica del gobierno subrayará el papel central de Turquía en la región, resultante del legado otomano, de su situación geográfica y del componente religioso de una identidad musulmana, que será acentuada de manera destacable en comparación con las élites anteriores, adheridas al marco del laicismo kemalista. Esta visión geopolítica no se construyó frente a un antagonista europeo. Occidente era considerado como parte de la identidad turca y, muestra de ello, es que la candidatura a la UE se potenció como un objetivo primordial del gobierno. Al mismo tiempo, se impulsaba un activismo regional en Oriente Medio y Norte de África, que abandonó progresivamente el eurocentrismo de la tradicional política exterior turca. La creciente influencia de Ankara en la región se promoverá a través de la co-

nocida política de “cero problemas con los vecinos”, el desarrollo de relaciones económicas y comerciales y la apuesta por una diplomacia mediadora en los conflictos regionales.

Kaliber y Kaliber (2019) señalan un punto de inflexión, a partir de 2013, en el que el discurso de las élites turcas, enfrentadas a un descontento social creciente que tendrá su máximo exponente en las revueltas de Gezi, adoptará, sin embargo, un marcado tono antioccidental, que cristalizará tras el intento de golpe de Estado de julio de 2016. Occidente pasará a ser el antagonista monolítico que amenaza la soberanía y la integridad territorial del país.

Junto a ello, las *primaveras árabes* propiciarán un nuevo escenario tumultuoso y cambiante, en el que las posturas neutrales y mediadoras de las etapas iniciales del AKP darán lugar a posiciones claramente partidistas, que experimentarán un salto cualitativo con su implicación en la guerra de Siria. Ya en 2013, Ibrahim Kalin, como asesor principal en política exterior del primer ministro, Recep Tayyip Erdogan, acuñaba el término de “preciada soledad” para una política exterior turca que apoyó de manera determinante a los Hermanos Musulmanes expulsados del poder en Egipto, tras el golpe de Estado de Abdelfatah al Sisi. Este posicionamiento no solo lo enfrentaría con el nuevo gobierno cairota, sino que incrementará la rivalidad con Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos.

Junto a todo ello, hay que tener en cuenta el giro autoritario que se empieza a hacer patente de manera progresiva, pero acuciante, en política interior, a partir de las revueltas de Gezi. Paralelamente en política exterior se irá acompañando con el recurso, cada vez más frecuente, del empleo del poder duro, fortalecido por una nueva industria militar turca en la que destaca el desarrollo de aeronaves no tripuladas con capacidad de ataque, o drones armados, conocidos genéricamente comoUCAV2. En este proceso hay que resaltar el papel que juega en su producción la com-

Carmen Rodríguez López es profesora del departamento de Estudios Árabes e Islámicos y Estudios Orientales, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Autónoma de Madrid.



El presidente de Turquía, Recep Tayyip Erdogan, y su homólogo ruso, Vladímir Putin, participan, por vía telemática, en la inauguración de una nueva fase de la construcción de la primera central nuclear de Turquía, construida por la empresa rusa, Rosatom. Marzo de 2021./ALEXEY DRUZHININ/SPUTNIK/AFP VIA GETTY

IMAGES

pañía de Selcuk Bayraktar, yerno del presidente Erdogan. Estos drones han sido utilizados tanto en Libia, Azerbaiyán como en Siria. A su vez, la presencia militar turca también se ha incrementado en la zona, con despliegues y bases militares en Irak, Siria, Catar, Somalia y Libia.

Cooperación y rivalidad con Rusia

En contraste con la retórica antioccidental que se consolida y se acentúa tras el intento de golpe de Estado de 2016, momento en que el gobierno de Ankara no solo se sentirá abandonado por las capitales europeas, sino que acusará a Estados Unidos de estar directamente implicado en su articulación, la política exterior turca experimentará un progresivo acercamiento a Moscú, tras recomponer las relaciones, seriamente dañadas por el derribo de un caza ruso en noviembre de 2015. Turquía y Rusia aprovecharán el vacío de poder que dejará Estados Unidos en el Mediterráneo y Oriente Medio para ampliar su

esfera de acción, en una relación que se ha estrechado notablemente en los últimos años y en la que se ha establecido una dinámica de cooperación y rivalidad. El carácter autoritario de los dos regímenes ha cimentado una colaboración pragmática, que ha sido capaz de “compartimentar”, como indican Hamilton y Mikulska (2021), los temas a abordar y evitar que las diferencias y desacuerdos en determinados ámbitos de política exterior supongan una enmienda a la totalidad de las relaciones, marcadamente estrechas, a su vez, en el ámbito económico. Rusia es el mayor exportador de gas a Turquía y el segundo de petróleo, tras Irak. También es rusa la empresa que va a construir la primera central nuclear en suelo turco, Rosatom. Por su parte, el socio del Este es un destino importante para la producción agrícola turca y Ankara cuenta con los sustanciales ingresos que el turismo ruso genera en el país. Si bien han abordado los conflictos en Nagorno-Karabakh, en Siria y en Libia desde posicionamientos abiertamente distintos, incluso llegando a apoyar bandos opuestos, han sido capaces,

hasta la fecha, de acomodar sus diferencias y de mantener una intensa interacción que ha asegurado su protagonismo en la región.

En fechas más recientes, la venta de drones a Ucrania ha irritado al Kremlin, que anunció la suspensión de vuelos turísticos a Turquía tras la visita del presidente Volodymyr Zelensky a Estambul en abril de 2021, aunque esta medida se justificó aludiendo a la situación de la pandemia de la Covid-19 en el país. Otro motivo de futura fricción se está conformando en torno a la posibilidad de que Ankara se desligue de la Convención de Montreux, que regula el paso de buques comerciales y de guerra por los Estrechos del Bósforo y de los Dardanelos, bajo soberanía turca. Si bien la Convención permite el libre paso de los buques comerciales, la navegación de los buques de guerra está restringida, dando preeminencia a los países ribereños del mar Negro, entre los que se encuentra Rusia. Esta propuesta se ha relacionado con los planes del presidente turco de construir un canal artificial en Estambul, que sustituiría o complementaría al paso natural del Bósforo. El propio presidente desmentía en abril, dada la polémica internacional que ha suscitado este tema, que Turquía se planteara salir de la Convención en un futuro próximo.

En una acción, sin embargo, más alineada con Moscú, Ankara se ha pronunciado en el seno de la OTAN a favor de suavizar la reacción contra el régimen bielorruso tras el aterrizaje forzoso de un avión de Ryanair y la detención ilegal del periodista Roman Protasevich, un gesto que vuelve a poner en valor la importancia de cultivar áreas de colaboración con un miembro clave de la Alianza Atlántica.

Estados Unidos: deterioro de las relaciones

En cuanto a Estados Unidos, durante la administración de Donald Trump se dio la paradoja de que las buenas relaciones establecidas entre el presidente turco y el estadounidense favorecieron que Ankara llevara a cabo decisiones como la compra de misiles antiaéreos rusos S-400, que le enfrentaron de manera significativa con el Congreso estadounidense, supuso su expulsión del programa internacional de producción de aviones de combate F-35, con graves consecuencias en el ámbito económico y de defensa y dio lugar a sanciones en el marco de la ley para contrarrestar a adversarios a través de sanciones (CAATSA). En este tiempo, las relaciones con el aparato de defensa, la Cámara de Representantes y el Senado se deterioraron de manera considerable, a pesar de la cercanía entre los dos líderes. A ello contribuyeron las acusaciones de Ankara a Estados Unidos de estar detrás del intento de golpe de Estado de julio de 2016, el caso contra Halkbank, banco turco acusado de ayudar en la evasión de las sanciones a Irán y el apoyo de Estados Unidos a las Unidades de Protección Popular (YPG) en Siria, consideradas

como un enemigo existencial por parte del gobierno turco, opuesto a una entidad autónoma kurda en el Norte del país vecino.

Tras la llegada al poder de Joe Biden, el deterioro de las relaciones con la Casa Blanca se hizo patente en dos cuestiones especialmente simbólicas: los dos presidentes tuvieron su primera conversación telefónica tres meses después de que el mandatario norteamericano sucediera a Trump en Washington, y en abril Biden se convertiría en el primer presidente estadounidense en calificar las masacres cometidas contra los armenios en la última etapa del imperio Otomano como genocidio.

Es de esperar, por tanto, que a diferencia de la era Trump, las relaciones con Turquía vayan perdiendo su carácter personalista, con la nueva singladura iniciada por el presidente demócrata, alineando las posiciones entre la Casa Blanca, la Administración y el Congreso, lo que ayudará a perfilar una postura más consistente y previsible hacia Turquía. A esto hay que sumar que la administración Biden pretende enfatizar la importancia de los regímenes democráticos y de los derechos humanos tanto fuera como dentro del país. El propio presidente hizo públicas unas declaraciones criticando la retirada de Turquía de la Convención de Estambul contra la violencia de género en marzo de este año.

En este sentido, será interesante observar la manera en que la consolidación de un autoritarismo competitivo en Turquía, acompañado por una represión creciente, jugará un papel primordial o no en las relaciones con Washington. Si bien la UE históricamente ha sido el actor externo más determinante en el proceso de democratización turca, es oportuno plantearse si asistiremos a un nuevo escenario donde Estados Unidos pueda ser más exigente en este sentido que Bruselas.

En paralelo a este deterioro de relaciones con Ankara, es relevante destacar la creciente importancia geoestratégica de Grecia en la zona para Estados Unidos. En contraposición a la trayectoria experimentada con Turquía en los últimos años, el acercamiento a Grecia ha disfrutado de un notable consenso en el espectro político estadounidense, rompiendo con el patrón de relativa indiferencia hacia este país que prevaleció tras el final de la guerra fría. Grecia se percibe en la actualidad como un actor estabilizador en la zona y fruto de ello es la aprobación, con apoyo bipartidista, en el Congreso estadounidense de la Eastern Mediterranean Security and Energy Partnership Act en 2019. Esta propuesta levanta la prohibición de la venta de armas a la República de Chipre; autoriza el establecimiento de un Centro de Energía Estados Unidos-Mediterráneo Oriental para facilitar la cooperación energética entre Estados Unidos, Israel, Grecia y Chipre y la asistencia en Educación y Entrenamiento Militar Internacional para Grecia y Chipre, entre otras cuestiones.

El extrañamiento de Turquía respecto a Estados Unidos y dentro de la OTAN se ha producido al mismo tiempo que se conformaba un nuevo alineamiento de poderes en la región que ha acercado a Egipto, Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos e Israel, en torno a su antagonismo hacia los Hermanos Musulmanes y su oposición hacia la influencia iraní. Este alineamiento también se ha visto reflejado en la cuestión energética suscitada en relación con los yacimientos gasísticos de la región, que ha dado lugar al Foro de Gas del Mediterráneo Oriental (EMGF), conformado por Chipre, Egipto, Grecia, Israel, Italia, Jordania y la Autoridad Nacional Palestina, con Estados Unidos, Francia y EAU como observadores, quedando fuera Turquía. La reacción de Ankara ha incrementado la tensión en el Mediterráneo con la llamada “diplomacia de las cañoneras” entre 2018 y 2020 (Tanchum, 2021), que ha dado lugar a preocupantes momentos en la región entre acusaciones mutuas de provocación y una creciente militarización de la zona.

Unión Europea: una agenda marcada por el estancamiento en el proceso de adhesión y el peso creciente de la cuestión migratoria

La Unión Europea ha condenado las inspecciones unilaterales de Turquía en la zona y ha apoyado a los gobiernos de Atenas y Nicosia. Sin embargo, la influencia de la UE en la política exterior turca se ha visto seriamente limitada por el estancamiento en el proceso de adhesión y el peso creciente de la cuestión migratoria. El acuerdo firmado en este ámbito entre los Estados miembros y Turquía en 2016 ha condicionado de manera determinante la naturaleza de las relaciones, fortaleciendo su carácter transaccional, a expensas del auspiciado por el proceso de adhesión, altamente demandante en cuanto a reformas democratizadoras y de protección de los derechos humanos.

La explotación de nuevos yacimientos gasísticos se podría haber presentado como una ventana de oportunidad para establecer nuevos ámbitos de cooperación en el Mediterráneo oriental con Turquía. Sin embargo, hasta la fecha, el efecto ha sido el contrario, al exacerbar conflictos latentes o congelados que incluyen la cuestión de Chipre y la delimitación de zonas marítimas, como el mar territorial, la zona económica exclusiva y la plataforma continental. De hecho, Turquía y Grecia han tratado de reforzar sus reivindicaciones territoriales mediante el establecimiento de zonas económicas marítimas exclusivas con Libia y Egipto, respectivamente.

Analistas como Valeria Talbot (2021) han apuntado que, si bien la condena a las exploraciones unilaterales turcas en el Mediterráneo oriental por parte de la UE ha sido unánime, los enfoques de los Estados miembros

han sido diversos a la hora de adoptar acciones concretas. En el Consejo Europeo de octubre de 2020, frente a la postura de Grecia, Chipre, Austria y Francia, partidarios de aprobar sanciones, países como Alemania prefirieron apostar por una salida dialogada. La suspensión de las exploraciones unilaterales por parte de Turquía y la puesta en marcha de un mecanismo de diálogo en el seno de la OTAN con Grecia han favorecido una desescalada.

Es en este marco donde el Consejo Europeo de marzo de 2021 ha propuesto una agenda positiva con Turquía, que incluye incentivos concretos para avanzar en el ámbito de la cuestión migratoria, la modernización y ampliación de la Unión Aduanera, el relanzamiento del diálogo a alto nivel y el incremento de los contactos persona a persona, al mismo tiempo que avisa de consecuencias económicas y políticas en el caso de que se vuelva a “nuevas acciones unilaterales o provocaciones con infracción del derecho internacional, destinados a perjudicar los intereses de la UE y sus Estados miembros, en particular en el Mediterráneo oriental”. Como resalta Talbot (2021), en el informe conjunto presentado por la Comisión Europea y el Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell, la hoja de ruta planteada es “gradual, proporcional y reversible”.

Si bien el enfoque es transaccional y resta peso al condicionamiento político aplicable a un país candidato a la UE como es Turquía, será difícil que éste no siga apareciendo necesariamente en la ecuación. De hecho, en la agenda se encuentra el fortalecimiento de los lazos económicos, objetivo en el que destaca la modernización de la Unión Aduanera puesta en marcha en 1996 entre Turquía y la UE. Esta modernización deberá contar, sin embargo, con el apoyo de un Parlamento Europeo que ha pedido en reiteradas ocasiones, también en su último informe sobre Turquía aprobado en mayo de 2021, suspender las negociaciones de adhesión dada la falta de libertades en el país.

La situación económica en Turquía seriamente afectada por una inflación creciente que llegó al 12,3% anual en 2020, la marcada caída de la lira turca frente al dólar y el euro, la llegada de un nuevo presidente a la Casa Blanca con una visión geopolítica muy distinta a la de su predecesor y la nueva reconfiguración regional han acentuado los inconvenientes y las desventajas de “la preciosa soledad” de la política exterior turca. Todo ello ha preconizado importantes ajustes en la política exterior de Ankara que ha dado lugar a significativos acercamientos a Francia, Grecia y Egipto desde abril de 2021. Este tipo de contactos bilaterales es imprescindible para romper el aislamiento en el Mediterráneo oriental y la lógica frentista, que si bien ha dotado de un gran protagonismo a la política exterior turca en la zona, han contribuido a acumular los *conundrums* que Turquía ha de resolver. ■