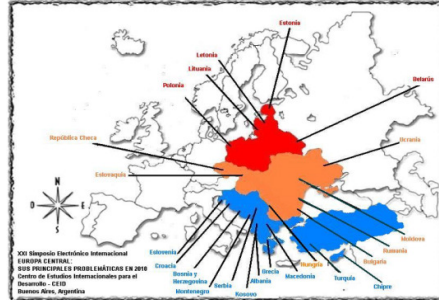


XXI SIMPOSIO ELECTRÓNICO INTERNACIONAL

EUROPA CENTRAL: SUS PRINCIPALES PROBLEMÁTICAS EN 2010



DEL 1° AL 26 DE NOVIEMBRE DE 2010

LA POLÍTICA EXTERIOR DE TURQUÍA Y SU ROL COMO PUENTE ENTRE DIFERENTES VISIONES ESTRATÉGICAS



Isabel Cecilia Stanganelli*

Luego de la desintegración soviética, Turquía pareció perder parte de su importancia geoestratégica como socio clave de la OTAN en el Mediterráneo oriental y como actor regional. Pero, a pesar de estos grandes cambios coyunturales, las premisas básicas de la política exterior de Ankara permanecieron en constantes: orientación pro-occidental, preservación del *status quo*, no interferencia en los conflictos internos de otros Estados y la formación de una nueva elite de políticos.¹

En este período las concepciones de Europa y EEUU sobre la importancia de Turquía comenzaron a diferir con más amplitud.

Turquía, que se consideraba parte de Occidente, debió enfrentar la realidad que la alianza con EEUU no implicaba buenas relaciones

* *Geógrafa y Magíster en Relaciones Internacionales. Profesora de la Universidad Nacional de La Plata. Secretaria Académica del CEID.*

¹ Mesut, Özcan, "An Overview of Turkey's Policy in the Balkans and Middle East in 1990's," *En Turkish Review of Balkan Studies*, Annual 2003, Vol. 8, p. 18.

con la comunidad europea. Mientras la relación con la UE pareció no ir más allá de una unión aduanera, Turquía mantuvo una política cercana a EEUU, especialmente en lo referido a la lucha contra el terrorismo y el fortalecimiento de su seguridad en Medio Oriente. Para Washington pasó a ser un importante aliado en la zona de alta inestabilidad entre los Balcanes, Medio Oriente y el Asia Central ex soviética, hecho corroborado durante la administración Obama, que estableció a Turquía como interlocutora con el mundo musulmán asiático.

La Guerra del Golfo de 1991 supuso un importante cambio en las condiciones políticas de Turquía, que reaccionó inmediatamente contra Iraq y cortó las relaciones bilaterales con este Estado al tiempo que mantuvo la existencia de bases de EEUU y sostuvo el embargo decidido por la ONU. El período del Nuevo Orden supuso abrir un proceso de adecuación a las nuevas condiciones políticas. Su frontera con Irán -república islámica- y con Iraq -también enemigo tras la Guerra del Golfo- permitió que su importancia estratégica se revalorizara y que aceptara la apertura de nuevas bases en esa región.

Turquía también se convirtió en el canal utilizado por Occidente para influir en las repúblicas ex-soviéticas de Asia Central, donde también Irán, Rusia, Pakistán y China pugnaban por ejercer influencia.

No debemos olvidar que en esa década Ankara también tuvo activa participación en la Guerra de los Balcanes, principalmente en apoyo de la población musulmana de Bosnia-Herzegovina, pero también en forma acorde con la política estadounidense de intervención en este conflicto europeo. Se debe destacar que tanto Turquía como EEUU, a pesar de actuar en consonancia, diferían en sus intereses de política exterior en el conflicto balcánico.

Su protagonismo en la Guerra de Iraq de 1991, considerado fortalecedor de su relación con EEUU, la alejó de la UE en una correlación negativa atribuida a divergencias en el interior del bloque occidental. Mientras Turquía adoptó una estrategia pro-EEUU, el resto de Europa optó por priorizar sus proyectos de integración regional y desarrollar relaciones más moderadas con el Medio Oriente.

Hemos visto que desde la década del 90 EEUU, sostenía el ingreso de Turquía a la UE, que continuaba postergándolo. Para EEUU este ingreso le permitiría contar con un aliado "europeo" en Medio Oriente en lugar de una Turquía islámica. Washington esperaba que Turquía fuera capaz de trasladar hacia oriente el "Modelo Turco", es decir, secularismo en una sociedad islámica, un sistema democrático pluralista y orientado hacia Occidente y una economía libre de mercado.

En 1994 los presidentes de Azerbaiján, Kazakhstán, Uzbekistán, Turkmenistán y Turquía iniciaron reuniones en Cumbres anuales de "Países Turcófonos", alentadas por EEUU. Entre los elementos a favor de la orientación de Turquía hacia Asia Central figuraba el reencuentro con pueblos de cultura similar, luego de más de 70 años de separación.² En ellas los Estados participantes se reconocieron unidos por una cultura, idioma y tradiciones comunes forjadas por la Historia y formularon declaraciones que permitieron comprobar el liderazgo regional de Turquía, además de promover acciones conjuntas en su región. Entre ellas figuraba el restablecimiento de la Ruta de la Seda como elemento impulsor de la economía regional, el refuerzo de la cooperación económica y la necesidad de la explotación y puesta en marcha de los abundantes recursos naturales de la región. En las declaraciones finales de estas cumbres, los dignatarios recomendaban que se procediera rápidamente a la instalación de oleoductos y líneas eléctricas para activar los envíos de energía hacia los mercados mundiales, especialmente la construcción de oleoductos y gasoductos a través de Turquía hasta la costa mediterránea y hacia Europa. El objetivo específico de Turquía-EEUU era filtrarse en Asia Central y atraer sus envíos de hidrocarburos a través de Turquía. Era la etapa de la confrontación por los oleoductos Bakú-Tbilisi-Ceyhan (BTC) favorecido por EEUU y el Bakú-Novorossyisk, favorecido por la Federación de Rusia.³

Turquía fue uno de los primeros Estados en reconocer la independencia de las Repúblicas Centrales Asiáticas (RCA) ex soviéticas. Además declaró su disposición a aportarles soporte material y espiritual, gesto agradecido por las nuevas repúblicas que no habían luchado por su independencia y se vieron abruptamente abandonadas a su suerte. Se percibían como "los cinco jóvenes huérfanos". El vacío de poder en ellas fue paralelo a la emergencia del nuevo gran juego de dimensiones geopolíticas y geoestratégicas. EEUU, Japón, China y Estados regionales como Turquía, Irán, Pakistán, India, comenzaron a ocupar posiciones en este nuevo Gran Juego, en busca de ventajas geopolíticas y geoeconómicas. Luego se incorporó Rusia, ya repuesta de los cimbronazos la década de los 90s. Todos estos Estados tenían sus prioridades y deseaban re-orientar a las RCA de acuerdo a sus preferencias. En consecuencia, las débiles repúblicas, inmaduras políticamente y constituidas por mosaicos

² Güngörmüş Kona, Gamze. *Cooperation Strategy Models For The Central Asian Region And Future Scenarios On Turkey*. Marmara Üniversitesi. Estambul, 2001. Pps. 126-130.

³ Ambos ya están construidos y en operación. Para lograrlo, empresas "occidentales" se incorporaron al proyecto de la Federación y de Moscú al BTC. Se inauguraron en 2003 y 2005 respectivamente.

étnicos, eran dirigidas o absorbidas por los mencionados poderes internacionales o regionales.⁴

Turquía adoptó entonces una estrategia basada en aspectos sociales, culturales, económicos y políticos. Los dos primeros ya se han mencionado en esta investigación al aludir a las cumbres de países turcofonos..

Entre los económicos figuraba la necesidad de Turquía de los abundantes y numerosos yacimientos de hidrocarburos de Asia Central. De hecho, ya en la primera década del siglo XXI, son prioritarios en la agenda económica de Ankara siete gasoductos y dos oleoductos provenientes de Medio Oriente, Asia Central y Rusia, que no solo le permiten contar con el recurso, sino el ingreso de divisas por derechos de paso de combustible a terceros Estados e incrementar la influencia regional. Por otra parte, el desarrollo gradual de la industria nacional requería nuevos mercados, al tiempo que las crisis económicas requerían nuevas fuentes de empleo.⁵

Entre las razones políticas figuraba que las RCA llenaban un vacío en las relaciones exteriores de Turquía post Guerra Fría, que le permitirían recuperar prestigio como "puente" entre Oriente y Occidente y como alternativa ante el reiterado rechazo a la incorporación a la UE. Además existía el "factor EEUU", que contaba con Ankara para ayudar a los nuevos Estados a ingresar en la economía de mercado e impedir que Rusia volviera a ocupar un rol hegemónico entre ellas.

Sin embargo, los resultados de la política turca dirigida hacia Asia Central no fueron satisfactorios. Entre las causas se puede incluir:

- deficiencias económicas de Turquía;
- límites políticos internos en el proceso de cooperación;
- urgencia de la RCA por entablar relaciones con "socios mayores";
- fallas en el hallazgo de una estrategia satisfactoria hacia las RCA;
- falta de conocimiento suficiente de las realidades de las RCA;
- influencia de la Federación de Rusia;
- falta de soporte de Occidente y

⁴ Brzezinski, Zbigniew. El Gran Tablero Mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos. Paidós. 11^o edición. 1998. Pps. 40-53.

⁵ Tradicionalmente los trabajadores y empresas turca eran muy demandados en Alemania, Rusia y Arabia Saudí, hecho que -con la excepción de Rusia-, había disminuido.

- rivalidad regional y global en la región.

Tal vez debido a lo lento de las negociaciones para lo esperado por Washington, o a que Asia Central reconoce el acervo cultural turco y los elementos de coincidencia pero no los mezcla con las esferas políticas o económicas, la cuestión es que las mencionadas cumbres de países turcofonos se fueron postergando –aduciendo falta de dinero para llevarlas a cabo, con lo que terminaba financiándolas EEUU- y las que se realizaron a mediados de esta década ya no contaban con la asistencia de todos los integrantes.

De todos modos, la alianza con EEUU se sostuvo en hechos más concretos: ejercicios militares anuales –con Israel- en el Mediterráneo Oriental.⁶

A fines de los 90s surgió la posibilidad más concreta de ingresar en la UE. Con ello la política de Turquía hacia Medio Oriente se volvió más balanceada así como la de su alianza con UE y EEUU, dos “Occidentales” no homogéneos en sí mismos y entre los cuales Turquía debía optar. Por diversos motivos el ingreso de Turquía a la UE comenzó a percibirse nuevamente vez más lejano. Washington comenzó a ignorar a Turquía en su política exterior y la UE no quería que la administración Bush se infiltrara a través de Ankara. El gobierno y los militares turcos comenzaron a demostrar impaciencia ante las dilaciones y anunciaron que ya no insistirían en su política exterior proclive al ingreso a la UE sino que adoptarían la rusa, desde esa etapa notoriamente Eurasianista.⁷

Turquía necesitaba superar la percepción de que no podía comprometerse en Medio Oriente sin perder a la UE y viceversa. En este sentido la política turca del momento respecto de Medio Oriente, Asia Central y los Balcanes puede ser considerada “dependiente”, pues Ankara no disponía de los medios económicos o políticos necesarios para influir *per se* en la región ni en el sistema internacional.

De todos modos Turquía debió ejercer un rol relevante en Afganistán. La misión de la ONU destacó a un Cuerpo de Paz, la ISAF para el mantenimiento de la paz, originariamente y por largo tiempo en Kabul, mientras la Coalición libraba batallas contra los talibanes en el interior del país. La rotación en la dirigencia de la ISAF se producía cada seis meses y la segunda mitad de 2002 fue cubierta por Turquía. Su mayor comprensión de la idiosincrasia local y el hecho de no tener enemigos concretos en la región hicieron que la decisión sobre esa presidencia fuera unánime.

⁶ Curiosamente comenzaron a alternarse con los organizados por Grecia, Siria y la Federación de Rusia, en la misma región.

⁷ En contraposición con la Atlancista EEUU-Europa.

Como consecuencia de las elecciones presidenciales en Turquía en 2002 triunfó una coalición de partidos menos seculares que los anteriores, lo que generó una profunda reacción de alarma en los restantes Estados europeos

El verdadero punto de inflexión fue marzo 2003 cuando el parlamento turco, elegido democráticamente, prohibió –por consenso democrático- a las tropas de EEUU el uso de su suelo en su nueva guerra contra Iraq. Esta cuestión merece un análisis concienzudo, para apreciar el nuevo dilema del gobierno de Turquía.

A los profundos desafíos que debió enfrentar el Estado turco desde su reformulación a partir del Imperio Otomano, se sumaron todas las dificultades de la aún actual Guerra en Iraq en relación con el Kurdistán iraquí y las diferencias de percepción para la política exterior nacional y la de EEUU.

Las febriles negociaciones de EEUU con sus posibles socios regionales en febrero 2003 respecto de esta Guerra alcanzaron también a Turquía que exigió:

- acelerar el pago por su soporte rotativo en la dirección de la ISAF en la Guerra en Afganistán,
- indemnización por las pérdidas comerciales ocasionadas por la inminente guerra en Iraq –como la suspensión de flujo de petróleo iraquí hacia sus terminales de oleoducto en Ceyhan, en el mar Mediterráneo oriental-,
- cancelación o refinanciación de su deuda externa por compra de armamento a EEUU y
- garantías de que no existiría un nuevo Estado kurdo en el norte de Iraq.

Esta última condición estaba motivada en que no solo alentaría similares pretensiones separatistas en Turquía sino en que, desde la desaparición del Imperio Otomano, Turquía siempre buscó recuperar los yacimientos petrolíferos de Mosul, actualmente en el Kurdistán iraquí.

En esa misma etapa se reunieron en Estambul los cancilleres de Turquía y la Liga Árabe -Egipto, Irán, Arabia Saudí, Siria y Jordania-. En sus agendas figuraba solicitar a Saddam Hussein total cooperación con los inspectores para que estos hicieran su trabajo en forma objetiva y que nadie actuara fuera del marco de la ONU.⁸ No es sorprendente que esta Cumbre de la Liga Árabe, llevada a cabo en un Estado no árabe y miembro de la OTAN, culminara con una Declaración que afirmaba que el presidente iraquí debía asumir sus

⁸ Saddam lo estaba haciendo. De hecho los inspectores de la ONU partieron rápidamente a Chipre la noche anterior al inicio de la Guerra, en marzo 2003.

responsabilidades y que se manifestara a favor de la integridad territorial iraquí.⁹

Curiosamente en esta etapa -febrero 2003- EEUU y Turquía se encontraban negociando la posible participación de tropas turcas en la región septentrional de Iraq, la región kurda. Las deliberaciones guardaban relación con el permiso para asentar miles de efectivos turcos en el norte de Iraq, que entrarían detrás del ejército estadounidense. EEUU aceptaba este requerimiento en forma parcial, restringiendo el accionar turco a un área próxima a la frontera y sostenía que el número propuesto por Estambul era exagerado. Este plan era muy resistido por los líderes kurdos iraquíes que temían que Turquía materializara su histórico deseo de apoderarse de la región. Además temían que semejante avance animara a Irán a hacer lo propio y tomar posesión de la parte oriental del Kurdistán iraquí. El enviado especial del entonces presidente George W. Bush, Zalmay Khalilzad, intentaba que los líderes kurdos aceptaran la propuesta. Aunque Washington había sostenido férreamente la existencia de un Kurdistán autónomo en el norte de Iraq en los 12 años previos, no parecía dispuesto a autorizar a los líderes turcos a utilizar bases turcas para un posible ataque a Iraq. Paralelamente en esa etapa se debatía en Ankara la autorización de uso de bases militares turcas a EEUU. También se discutió el número de efectivos que EEUU estacionaría en Turquía. Para Washington debían ser unos 80.000, pero el gobierno turco indicaba que no debían exceder los 15.000 a 20.000. Los turcos proponían que su propio contingente duplicara al estadounidense. Además Ankara insistía en la certeza de que el derrocamiento de Saddam Hussein no implicaría el establecimiento de un Estado kurdo independiente, que podría animar a los kurdos turcos. Por otra parte deseaban evitar una la marea de refugiados como la que se había producido en la guerra de 1991 -unos 500.000 entre los cuales habrían ingresado terroristas-.

Un líder del Partido Democrático Kurdo de Iraq -Safeen Dizayee, participante en las negociaciones- indicó que las tropas turcas no serían bienvenidas. Finalmente EEUU indicó que, de participar, Turquía lo haría en la frontera y para realizar tareas humanitarias y evitar un flujo de refugiados similar al ocurrido en 1991. Además, los efectivos turcos estarían bajo comando estadounidense y no se mezclarían con las tropas kurdas.

De todos modos la resistencia interna en Turquía a entrar en la guerra se incrementaba. Las protestas contra la guerra llenaban las calles de Estambul con cánticos como "Allah Todopoderoso! Musulmanes de Irak, vuestra sangre no será derramada". El

⁹ Para más información véase Stanganelli, Isabel *EEUU, La Guerra en Iraq y los medios de comunicación*. Editorial de la UNLP. La Plata. 2008. ISBN 978-950-34-0536-9. Pps. 150.

parlamento había rechazado el emplazamiento de 62.000 efectivos a cambio de 30.000 millones de dólares que serían girados desde Washington en concepto de compensación. El gobierno turco entendió que el rechazo al uso de instalaciones para los ataques de la coalición contra Iraq liderada por EEUU era la causa de que no se permitiera el ingreso de sus tropas en el Kurdistán iraquí. Es más, el ministro de Justicia turco declaró que su gobierno respetaba la democracia y los derechos humanos y que acatar el deseo de su pueblo no podía ser objeto de revanchas internacionales. "EEUU no es feliz con la democracia turca por que no sirve a los intereses americanos".

La negación de uso de bases turcas complicó mucho la invasión a Iraq. Para compensar la falta de ese frente debieron actuar portaaviones de la coalición liderada por EEUU lanzando misiles desde el mar Rojo.

Conclusiones

Las dilatadas negociaciones para ingresar en la UE, la inestabilidad en Medio Oriente, las presiones de EEUU, la carta energética rusa –además de las cuestiones de Chipre y los reclamos secesionistas en Anatolia oriental- opacan los esfuerzos de Turquía para llevar a cabo una política exterior más exitosa.

En 2007 los kurdos irakíes, prácticamente vivían en un Estado separado, denominado Kurdistán, tenían su propio Primer Ministro - Nechervan Barzani- y contaban con un ejército formado por 175.000 kurdos/peshmergas, sus propios controles fronterizos –habilitados para estampar en los pasaportes un sello kurdo-, su moneda y hasta una bandera que los distinguía, a pesar de no ser un Estado. El 99,9% de su población estaba presta a declarar independencia, aunque Barzani se mostraba muy cauto pues era consciente de la reacción de turcos, iraníes y sirios, con minorías kurdas. Los kurdos en Iraq están intentando la existencia de Estados separados constituyendo una federación. A esta idea se opuso EEUU, principalmente debido a sus relaciones con Turquía. A mediados de 2007 Turquía acusó al gobierno de Iraq de ser pasivo ante los ataques armados del ilegalizado Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK), que se habría infiltrado en el país desde el norte iraquí para actuar contra la población civil y el Ejército turcos. Turquía es frecuentemente acusada de permitir el ingreso de sus efectivos en el norte de Iraq, en busca de integrantes de esa organización. Además de ofrecerse como Estado aliado de EEUU en la región, el flamante Kurdistán iraquí tiene mucho petróleo. Las tareas de "reconstrucción" abarcan un nuevo "mall" con 8000 negocios y complejos de departamentos como "Dream City" donde algunos de

ellos se han vendido en 1 millón de dólares. Es más, después del kurdo, el idioma que se estudia en las escuelas es el inglés y no el árabe. En "Kurdistán" se encuentran emplazados 60 a 70 efectivos estadounidenses y -hasta el momento- no hubo bajas entre ellos. Obviamente este revés es considerado una honda brecha en las relaciones del gobierno turco con el estadounidense.

La política turca respecto de las RCA no denotó cambios relevantes desde entonces. En 2008 se continuaba destacando la necesidad de mejorar las relaciones bilaterales y que las expectativas y esperanzas posteriores a la emergencia de los nuevos Estados en Asia Central, basadas en las características sociopolíticas, históricas, lingüísticas y religiosas, no habían alcanzado para establecer relaciones sólidas entre ambas partes. Ello podría deberse a la influencia del pasado soviético, aspectos socio-psicológicos que podrían ser enfatizados enfatizando a figuras históricas y culturales como Atatürk o Rumi.

Cabe mencionar la cuestión específica de Uzbekistán y los derechos humanos -avivada en mayo 2005 por los hechos en Andiján-, que generó opiniones encontradas a nivel de las potencias mundiales y, obviamente, en el caso de Turquía cuestionó la conveniencia de incrementar o no las relaciones bilaterales.

Resultó más claro el camino a seguir respecto de Kirguizistán, en plena transición a la economía de mercado, que permitía inversiones y la incorporación de tecnología industrial turca.

Con Kazakhstán, la existencia del oleoducto Bakú-Tbilisi-Ceyhan, el ferrocarril meridional y el corredor de transporte Europa-Cáucaso-Asia (TRACECA) dan ocasión para incrementar las relaciones políticas y económicas.

La transición a un nuevo gobierno en Turkmenistán abre posibilidades negadas previamente a Turquía --y al resto del mundo--, permitiendo la evaluación de nuevos gasoductos transcaspianos como el proyecto Nabucco.¹⁰

Lo más distintivo en las nuevas aproximaciones a Asia Central es el fortalecimiento de la perspectiva eurasiática, que aparece más viable que la atlántica -EEUU y UE-. De hecho, en 2008, el acercamiento de los gobiernos de Moscú y Ankara fue el mayor en la historia de ambos Estados. La cuestión de los hidrocarburos rusos y las rutas de abastecimiento a Europa Occidental se mantuvo en la

¹⁰ Yavuz, Aslan. "Relations Between Turkey and Central Asia: Expectations and Foresights". En *Global Strategy Institute*. Ankara. Febrero 6 de 2008. Pps. 25-27. El proyecto Nabucco consiste en el envío de gas del Caspio por Turquía, Bulgaria, Rumanía y Hungría hasta Austria y cuenta con la anuencia de los gobiernos europeos involucrados, Azerbaiján, Turquía y Georgia pero es rechazado por Uzbekistán, Kazakhstán y Turkmenistán.

agenda de la Federación. Rusia ha diversificado sus posibles vías de abastecimiento a Europa y varias rutas tienen que ver con Turquía, si bien se mantiene la cuestión de paso de buques petroleros por los estrechos de Bósforo-Dardanelos, continua fuente de desacuerdos y de cruces de notas entre ambos gobiernos. De todos modos también son importantes los acuerdos entre estos Estados. Desde 2006, el gasoducto más profundo del planeta -Blue Stream, en el mar Negro-, une a Rusia con el puerto turco Samsun. La visita del presidente de Turquía, Recep Tayyip Erdogan, a Moscú en mayo 2009 tuvo en la agenda cuestiones energéticas. La segunda ruta submarina -Blue Stream 2-, paralela a la anterior, que podría incorporar a Israel como cliente. Pero en este caso, el hecho de su continuación a través de Anatolia a Ceyhan en el Mediterráneo oriental haría más poderosos los argumentos turcos para no permitir el paso de petroleros por los estrechos. Otro acuerdo largamente postergado es el ya mencionado Nabucco.

Pero a estas negociaciones ruso-turcas se incorporan más elementos: existen proyectos conjuntos de energía nuclear. En 2008 Turquía licitó la construcción de su primera central energética nuclear. Solamente se presentó un consorcio formado por estos dos Estados. Rusia presiona para el inicio de esta construcción y parece probable que Ankara lo aceptará si Rusia permite la construcción del oleoducto Samsun-Ceyhan.

Pero para demostrar el peso estratégico de Turquía, y los ingentes esfuerzos por retener al Estado para "occidente", cabe señalar que en abril 2009 la OTAN aceptó cinco requerimientos de Turquía a cambio de que accediera en la cumbre de la Alianza en Estrasburgo a la elección del primer ministro danés, Anders Fogh Rasmussen, como secretario general de la Organización.

Como contrapartida, a fines de 2009 y durante 2010 los medios de comunicación han dado debida cuenta sobre las variaciones en la política exterior turca respecto de la Federación de Rusia y Armenia.

Pese a haber resultado un actor bastante ignorado durante y después de la Segunda Guerra Mundial, Turquía ha vivido los últimos 70 años adoptando delicadas decisiones y siendo escenario clave de una importante parte de los acontecimientos que han cambiado la Historia reciente de la humanidad.