

Turquía: un dilema estratégico para Europa

Dr. Rafael Caldach Cervera
Catedrático de Relaciones Internacionales
-Universidad Complutense de Madrid-

Indice: 1.- Introducción. 2.- Las recurrentes transiciones turcas. 3.- Valor estratégico para Europa. 4.- La integración de Turquía en la UE y el *efecto frontera*. 5.- La evolución de las relaciones entre Turquía y los Estados Unidos y los efectos de la adhesión a la UE. 6.- Efectos en la nueva política de la UE con Rusia. 7.- La contribución de Turquía a la lucha antiterrorista en la UE. 8.- Balance prospectivo.

1.- Introducción

La apertura de negociaciones para la futura adhesión de Turquía a la UE, ha situado en la agenda política de las cancillerías europeas un claro dilema estratégico. Por una parte, la incorporación turca provocará una alteración decisiva de las bases institucionales, económicas y geopolíticas de la UE cuyos efectos son actualmente imprevisibles, pero entre los que no se puede descartar el riesgo de una crisis del propio proceso de integración europea si la adhesión se realiza de un modo precipitado y sin que Turquía reúna plenamente los criterios de Copenhague. Al mismo tiempo, una demora excesiva en el proceso negociador puede provocar una creciente deslegitimación popular del régimen turco y abrir el camino a una radicalización islamista que convertiría a este país en una amenaza en las propias fronteras comunitarias.

La importancia estratégica de este dilema se acentúa si consideramos la posición que Turquía posee como potencia regional, no sólo por el control que ejerce en el acceso del Mar Negro al Mediterráneo Oriental y como territorio de salida de los recursos energéticos del Caspio, sino también por la importante proyección diplomática, militar y cultural que ejerce en las repúblicas centroasiáticas y el Cáucaso.¹

El presente estudio tiene como objetivo analizar los efectos que, a corto y medio plazo, tendrán para la UE y el resto de Europa la elección de una u otra de las opciones planteadas por ese dilema estratégico, definiendo los escenarios futuros que los gobiernos europeos, incluido el español, deberán enfrentar en sus relaciones con Turquía durante los próximos años.

2.- Las recurrentes transiciones en Turquía.

¹ .- **KIRISCI, K.**- "*Turkey's Foreign Policy in turbulent times*".- *Chaillot Paper*, nº 92 (September 2006); 108 págs.

TATO, F. J.- "*Impacto en la política de seguridad y defensa de la Unión Europea*".- *Cuadernos de Estrategia*; nº 132 (2006); págs. 71-101.

Entre todos los países que han formalizado su candidatura a la Unión Europea, Turquía constituye un caso singular por su extensión territorial, su población, mayor que la de Polonia y Rumanía juntas, su escaso desarrollo social y económico, equivalente al 27 % de la media comunitaria, sus particularidades religiosas (Islamismo) y lingüística (turco con alfabeto occidental), y, sobre todo, por su antigüedad en las aspiraciones a la integración.

En efecto, Turquía concluyó su Acuerdo de Asociación con la CE en Septiembre de 1963 y presentó formalmente su candidatura el 14 de Abril de 1987, sin embargo, aunque sus aspiraciones fueron finalmente reconocidas en el Consejo Europeo de Helsinki (1999), el proceso de negociación se encuentra en sus primeras etapas y la propia Comisión de la UE considera que la ampliación no podría producirse antes de 2014, en el caso de que para esa fecha se cumplan los criterios de Copenhague.

Dos son las causas que explican el largo camino de Turquía hacia la integración. Por una parte, la compleja trayectoria política interna de este país durante los últimos cuarenta años, pero también el conflicto mantenido con Grecia, país miembro de la CE desde 1981, en relación con la división de Chipre y la delimitación de las respectivas soberanías en el Mar Egeo.

Por lo que se refiere a la primera de ambas causas, la evolución política de Turquía hacia la modernización y la democracia ha estado truncada por dos largos períodos de dictaduras militares. El primero se produjo en 1960 como consecuencia de un golpe militar protagonizado por el general Gemal Gürsel, quien alegó que el régimen del Partido Democrático de Celal Bayar, en el poder desde 1950, había traicionado los principios del Estado establecidos por Kemal Atatürk. Entre los auténticos motivos de este golpe militar, figuraba la imperiosa necesidad de Estados Unidos y la Alianza Atlántica de garantizar la permanencia turca en el bloque occidental frente a cualquier amenaza de penetración o influencia comunista.

Durante más de una década se sucedieron diversos gobiernos presididos por Ismet İnönü, que ya había ocupado la Presidencia del país entre 1938 y 1950, y el líder del Partido de la Justicia, Süleyman Demirel, formación política de corte conservador. En Octubre de 1973 se celebraron las primeras elecciones democráticas, tras la renuncia de los militares a la tutela política que habían ejercido sobre los gobiernos turcos durante la etapa anterior. En estas elecciones ningún partido obtuvo la mayoría suficiente para gobernar en solitario, lo que obligó a formar una coalición entre el Partido Republicano del Pueblo, de Bülent Ecevit, con una orientación de centro-izquierda y el Partido de Salvación Nacional, con un marcado carácter proislámico y ultraderechista.

La inestabilidad de los sucesivos gobiernos presididos por Demirel o Ecevit, debido a la falta de apoyos parlamentarios sólidos, propició la radicalización violenta entre las militancias de los partidos de izquierda y de la derecha más ultranacionalista. A ello vino a sumarse la eclosión de las reivindicaciones independentistas de la población kurda, movilizadas políticamente por el Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK), que iniciaron una estrategia de huelgas, movilizaciones y acciones violentas cuya escalada aproximó, peligrosamente, al Estado turco a una guerra civil y facilitó un nuevo golpe militar, el 12 de Septiembre de 1980, dirigido por el general

del Estado Mayor Kenan Evren. Se impuso la ley marcial y en 1981 los partidos políticos fueron disueltos, el Consejo de Europa excluyó de su Asamblea Parlamentaria a los representantes turcos y la Comunidad Europea suspendió las ayudas concedidas a este país.

En 1982 se aprobó por referéndum una nueva Constitución que instauraba un régimen presidencialista fuerte, con amplios poderes de nombramiento y con competencias para disolver el Parlamento (la Asamblea Nacional) e instaurar el estado de emergencia, y que además concedía amplios poderes de control al Consejo de Seguridad Nacional y recortaba la independencia y las libertades de los sindicatos, los medios de comunicación y los partidos políticos.

En 1987 se aprobó una reforma constitucional que ampliaba la composición de la Asamblea Nacional de 160 a 450 miembros elegidos por sufragio universal, a la vez que derogaba la suspensión impuesta a más de 200 dirigentes de participar en la vida política del país. Gracias a esta reforma Ecevit pudo asumir la dirección del Partido Democrático de Izquierda (DSP), mientras que Demirel asumió el liderazgo del Partido del Camino Verdadero (DYP). En las elecciones del 29 de Noviembre de ese mismo año, las primeras elecciones democráticas desde el golpe de 1980, concurren siete grandes partidos, obteniendo la victoria el Partido de la Madre Patria (ANAP) presidido por Turgut Özal con 292 escaños.

Se inició así un proceso de transición desde la dictadura militar hacia la democracia, que se consolidaría con las elecciones de 1991, que concedieron una mayoría relativa al Partido del Camino Verdadero de Demirel, redujeron el apoyo electoral del partido ANAP e impulsaron al Partido Populista Socialdemocrático de İnönü, de centro izquierda, al atribuirle un 20 % de los votos.

El sistema político instaurado tras la reforma constitucional se conjugó con la creciente fragmentación del voto, en buena medida estimulado por el auge de los partidos islamistas y el agotamiento político de partidos tradicionales como el partido de la Madre Patria, para situar al país en una tendencia de creciente inestabilidad gubernamental tras los resultados de las elecciones de 1995 y 1999.

Partidos y dirigentes que en las elecciones de 1991 habían alcanzado un limitado apoyo electoral, como el Partido del Bienestar de Necmetin Erbakan, vencieron en las elecciones de 1995, para ser obligados por el Consejo de Seguridad Nacional a abandonar el poder en 1997. Análogamente, partidos que habían alcanzado un escaso respaldo popular en las elecciones de 1995, como el Partido Democrático de Izquierda (DSP), alcanzaron el mayor número de escaños en las elecciones de 1999, al tiempo que partidos como el del Movimiento Nacionalista, de carácter fascista, alcanzaban el segundo puesto por número de escaños superando al Partido de la Virtud de carácter islamista. La composición del parlamento surgido de las urnas en 1999, mostró claramente la radicalización política que estaba experimentando Turquía a finales de la década de los '90.

En las elecciones de 2002, el Partido Justicia y Desarrollo (AKP), conservador y con orientación nacionalista moderada, creado un año antes por el actual Primer Ministro Recep Tayyip Erdogan, alcanzó la mayoría absoluta con sus 363 escaños, sobre un total de 550, barriendo a partidos con una amplia trayectoria política como

el Partido del Camino Verdadero (- 85 escaños), el Partido Democrático de Izquierda (- 136 escaños), el Partido del Movimiento Nacionalista (- 129 escaños), el Partido de la Madre Patria (- 86 escaños) o el Partido Felicidad (- 111 escaños), heredero del Partido Virtud con una fuerte orientación islámica. El resultado ha sido la configuración de un sistema bipartidista, con la oposición del Partido Republicano del Pueblo (CHP), de orientación reformista y heredero de la ideología kemalista, a cuyo frente estuvieron dirigentes como İnönü o Ecevit y que actualmente es dirigido por Deniz Baykal.

Sin duda en los resultados de estas últimas elecciones pesaron tanto los temores ante un proceso de creciente islamización del país, surgido al amparo del multipartidismo que dominó las elecciones de 1995 y 1999, como las expectativas de un futuro ingreso en la UE surgidas tras el reconocimiento de Turquía como país candidato a la adhesión. Es todavía demasiado pronto para saber si este sistema bipartidista, que esta abordando los primeros pasos de la negociación con la UE y las paralelas reformas jurídicas e institucionales necesarias para cumplir con los criterios de Copenhague, se consolidará en las próximas elecciones previstas para Noviembre de 2007.²

De cualquier modo, es evidente que Turquía se encuentra inmersa en una nueva transición política y en un esfuerzo de modernización del Estado, la economía y la sociedad, estimulado internacionalmente por la UE y Estados Unidos, pero cuyo resultado está todavía lejos de poder garantizarse.

Un análisis comparado de la transición turca con las experimentadas por los países de Europa Central y Oriental, actualmente miembros de la UE, presenta importantes diferencias que deben ponderarse a la hora de valorar las dificultades que jalonarán el proceso de negociación para la adhesión. Ante todo, el régimen turco siempre mantuvo un sistema pluripartidista y una economía capitalista. En segundo lugar, el carácter laico del Estado se intenta compatibilizar con una libertad religiosa que reconoce al Islam como la religión mayoritaria. Por último, desde la perspectiva exterior, Turquía está vinculada con las organizaciones occidentales, tanto las de carácter militar (OTAN), como político (Consejo de Europa y OSCE) y económico (CEE). Esto le debería conceder, al menos en teoría, una mayor facilidad para implantar las reformas jurídicas, políticas, económicas y culturales que se requieren para su adhesión a la Unión Europea.

Sin embargo, junto a estas diferencias también se aprecian algunas semejanzas estructurales con los países de Europa Central y Oriental. En Turquía, bajo la formalidad democrática, existe una fuerte concentración del poder en la institución presidencial y en el Ejército. Los derechos humanos estaban, y están, muy limitados. Desde el punto de vista cultural subsiste una dualidad, con frecuencia contradictoria y conflictiva, entre la cultura oficial sustentada por el Estado, de carácter occidental y moderno, y la arraigada en una parte significativa de la sociedad que está vinculada a los valores y tradiciones islámicas y demuestra unas actitudes más radicales que en otros países musulmanes.³ La existencia de una

².- CAGAPTAY, S.- "The November 2002 Elections and Turkey's New political Era".- Middle East Review of International Affairs; vol. 6, nº 4 (December 2002); 7 págs.

³.- Para un análisis del peso de islamismo en términos comparados con el nacionalismo turco véase:

importante minoría kurda le agrega un factor de inestabilidad política nada despreciable. Por último, el nivel de desarrollo social y económico se encuentra más próximo al de los países centroeuropeos, al final del régimen comunista, que al de las economías occidentales.

La conclusión que se desprende de estas similitudes y diferencias es que la transición turca debe seguir una trayectoria propia en la que los problemas de estabilidad política, de eficiencia económica y de legitimación social y cultural, aun siendo análogos a los que hemos señalado para los países centroeuropeos y balcánicos, deben ser abordados y resueltos por la UE con soluciones diferentes a las aplicadas durante la última ampliación, para adecuarlas a la especificidad del caso turco.⁴

Uno de esos aspectos singulares se refiere al conflicto que enfrenta a Turquía y Grecia y que se proyecta sobre Chipre y el Mar Egeo, el otro se refiere al conflicto con las minorías kurda y armenia que, por extensión, nos remite al problema más general del protagonismo que Turquía debe desempeñar como potencia regional en el Cáucaso, las repúblicas centroasiáticas y Oriente Próximo, en abierta rivalidad con Rusia e Irán.⁵

3.- Valor estratégico para Europa

Desde el punto de vista del valor estratégico que Turquía posee para el conjunto de Europa, resulta imposible ignorar la importancia que su situación geopolítica le ha concedido a lo largo de la historia y le sigue concediendo actualmente. No obstante, es necesario subrayar que este valor estratégico actual y futuro no sólo no coincide con el que se le atribuyó durante las décadas de la bipolaridad, sino que depende muy estrechamente de la definición política y estratégica que de cara al futuro realicen tanto la Europa comunitaria como la Europa atlantista.⁶

Esta es una cuestión abierta que ha puesto de manifiesto las profundas discrepancias que existen entre los actuales socios de ambas organizaciones, en cuestiones tan importantes como la intervención angloamericana en Irak, las relaciones con Rusia o el conflicto por la nuclearización iraní.

Un análisis de los hechos demuestra que la reciente ampliación a 27 miembros ha reforzado el peso de la visión atlantista, directamente influida por la concepción

AKGUN, B.- *"Twins or enemies: Comparing Nationalist and Islamist Traditions in Turkish Politics"*.- Middle East Review of International Affairs; vol. 6, nº 1 (March 2002); 25 págs.

Respecto de las actitudes de la opinión pública turca en relación con el terrorismo y radicalismo islámico, véase: **THE PEW GLOBAL PROJECT ATTITUDES.**- Support for Terror Wanes among Muslims Publics. Islamis Extremism: Common Concern for Muslim and Western Publics.- (2005). Versión electrónica en www.pewglobal.org

⁴.- **VANER, S.**- *"Turquía, la grandeza de la soledad"*.- **AUBARELL, G. (ed.)**.- Las políticas mediterráneas. Nuevos escenarios de cooperación.- Edit. Icaria. Barcelona, 1999; págs. 215-232.

⁵.- **VANER, S.**- *"Turquie: ancrage européenne ouverture asiatique"*.- **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES.**- Rapport Annuel Mondial sur le Système Économique et les Stratégies 93.- Edit. DUNOD. París, 1992; págs. 119-123.

MO'AWAD AHMAD, N.- *"La second crise du Golfe et les relations turco-arabes"*.- Crise du Golfe et ordre politique au Moyen-Orient.- Edit. CNRS Editions. París, 1993; págs. 65-81.

⁶.- **FULLER, G. E.**- *"Turkey's Strategic Model: Myths and Realities"*.- The Washington Quarterly; vol. 27, nº 3; págs. 51-64.

estratégica de Estados Unidos, en el seno de la UE. La posición minoritaria que el atlantismo poseía en la Europa de los 15, sólo parcialmente compensada por el apoyo que le concedía el Reino Unido, la principal potencia militar de la UE, se ha visto políticamente modificada por el apoyo que los nuevos aliados de la OTAN y miembros de la UE en Centroeuropa le están concediendo actualmente. Este cambio no ha podido ser compensado con la instauración de la *cláusula aliancista*, contemplada en el art. I-41,7 del proyecto de Constitución Europea,⁷ debido a la crisis surgida en el proceso de ratificación y de la que todavía no se sabe cómo se podrá superar. Tampoco la puesta en marcha de operaciones al amparo de la PESD, resulta suficiente para consolidar una concepción estratégica genuinamente europeísta, ya que se encuentran hipotecadas por el sistema de unanimidad que requieren para su aprobación.

De momento, la pertenencia de Turquía a la OTAN y su lejana adhesión a la UE obligan a considerar la primacía del vínculo transatlántico en la proyección política y militar de este país, por más que la mayoría de sus dirigentes, civiles y militares, desearían poder incorporarse al marco que ofrece la PESD pues ello les dotaría de un margen mayor de maniobra diplomática frente a las presiones de Washington. Por su parte la PESD vería reforzadas sus capacidades militares y revalorizaría su proyección de fuerza con las bases turcas, equilibrando su equilibrio estratégico a medio plazo no sólo frente a Estados Unidos sino también frente a la Federación de Rusia.

Semejante opción hoy por hoy resulta jurídica e institucionalmente inviable salvo, claro está, que el definitivo fracaso del proyecto de Constitución Europea anime al eje franco-alemán, con el apoyo de países como Italia o España, a un avance en la PESD a partir de un sistema de *cooperación reforzada* al que podría sumarse una Turquía estabilizada políticamente y en pleno proceso de preadhesión. Esta opción, aunque es poco probable, no se puede descartar totalmente a partir del 2010, fecha en la que la entrada en funcionamiento de los A-400M, el avión de transporte estratégico europeo, obligará a una profunda revisión de los objetivos políticos y las capacidades logísticas de la PESD

Además de esta dimensión militar, Turquía ofrece otros dos valores estratégicos que deben ser considerados con un peso creciente en los próximos años: su posición logística para la distribución del gas y petróleo procedente del Caspio y de la región del Golfo, junto con su influencia cultural en las repúblicas del Cáucaso y Asia Central.

Sin duda, la dependencia energética de la UE respecto del suministro de gas y petróleo, unida a la limitada diversificación de sus fuentes de aprovisionamiento, constituyen una debilidad estructural imposible de paliar a corto plazo. Ello sitúa a las autoridades de Bruselas, pero también de países miembros como Alemania; Austria; Polonia; Hungría; la Rep. Checa o Eslovaquia, en una fuerte dependencia respecto de la Federación de Rusia, mientras que otros países, como España y Portugal, lo son de Argelia.

⁷ CALDUCH, R.- “Constitución Europea y proyección mundial de Europa”.- PIZARROSO, A.; DE MIGUEL, A (coords.).- El debate sobre la Constitución Europea en España.- Edit. Biblioteca Valenciana. Valencia, 2005; págs. 97-123.

En este marco general, Turquía desempeña una función logística esencial para la diversificación europea de sus fuentes de abastecimiento energético. En la actualidad existen dos oleoductos, el *Blue Stream*, que le conecta con Rusia, y el oleoducto Irak-Turquía, con un aprovechamiento limitado debido a las condiciones imperantes en las explotaciones petrolíferas iraquíes. Sin embargo, a medio plazo, la conclusión del oleoducto Azerbaijan – Georgia – Turquía, unido a la construcción del *Nabucco* que le conectaría con Turkmenistán y el previsto con Irán, convertirán a este país en un centro de distribución petrolífera esencial para Europa Occidental y los Balcanes. Análogamente, se prevé que para el 2020 Turquía capitalizará la distribución de 71.000 millones de m³ anuales de gas, cuantía significativa si se la compara con los 106.000 millones de m³ procedentes de Noruega, los 125.000 millones procedentes de Argelia o los 25.000 millones de origen libio.⁸

Por otra parte, en un contexto internacional en el que cada vez más claramente se está revalorizando el *soft power* y con una UE que tradicionalmente ha proyectado su potencialidad mundial mediante el recurso casi exclusivo a los medios económicos y diplomáticos, debido a las insuficiencias de su capacidad militar, las posibilidades ofrecidas por los vínculos culturales y religiosos que Turquía ha ido tejiendo desde comienzos de los 90 con Azerbaijan; Georgia; Turkmenistán y las restantes repúblicas centroasiáticas no deberían subestimarse a la hora de considerar los procesos de estabilización política y de *contención* del islamismo radical en esas regiones.

La consolidación de la transición política turca en el marco de la UE, sin ser exportable, constituiría una prueba inequívoca de la viabilidad de un modelo de Estado moderno compatible con la existencia de una sociedad islámica moderada. Ello alejaría tanto la amenaza de proliferación de los movimientos radicales islámicos, con su corolario de organizaciones terroristas neosalafistas, como la atracción del modelo teocrático implantado en Irán.⁹

La consideración conjunta de estas tres dimensiones confiere a Turquía un valor político y estratégico para la UE que va mucho más allá de las consideraciones puramente económicas o jurídicas que, con frecuencia, suelen primar entre los funcionarios de Bruselas y los propios dirigentes de los países miembros. A nadie se le oculta que en la actualidad la plena explotación de este valor estratégico está todavía condicionada por el modo y el momento en que se resuelvan importantes cuestiones como el futuro de la Constitución Europea; la consolidación de la PESD, la pacificación de Oriente Próximo, la recuperación de Rusia como potencia económica y militar o las propias reformas emprendidas por los dirigentes turcos. Se trata, por tanto, de una valoración estratégica condicional que se irá reforzando o debilitando en los próximos años, pero cuyo estudio debe abordarse desde estos momentos para poder llevar a cabo un seguimiento continuado en el futuro inmediato.

⁸ **TURKEY REPUBLIC. MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS.**- *Turkey's Energy Strategy.*- Ankara, 2006. (version electrónica) <http://www.mfa.gov.tr>

GELB, B.- "*Caspian Oil and Gas: Production and Prospects*".- *CRS Report for Congress.*- Washington, March,4, 2005; 6 págs. RS21190.

⁹ **KIRISCI, K.**- "*Between Europe and the Middle East: The Transformation of Turkish Policy*".- *Middle East Review of International Affairs*; vol. 8, n° 1 (March 2004); 12 págs.

4.- La integración de Turquía en la UE y el efecto frontera

Uno de los aspectos más complejos de analizar sobre las consecuencias de la futura adhesión de Turquía a la UE es el denominado *efecto frontera*, es decir las consecuencias que resultarán de que la frontera comunitaria se traslade hasta los países del Cáucaso, Siria, Irak o Irán, puesto que en los Balcanes el efecto frontera se ha dejado sentir desde la entrada de Eslovenia.

Las consecuencias de este factor fronterizo se dejarán sentir sobre todos los ámbitos de competencia de la UE, aunque se suelen destacar los relativos a la aplicación de la política comercial y el control migratorio por ser los más evidentes. En primer término, la ampliación fronteriza derivada del ingreso de Turquía incidirá sobre la unión económica y monetaria no sólo porque incorporará los flujos comerciales y financieros de Turquía con terceros países, sino también porque dejará sentir sus resultados sobre la política pesquera, los movimientos de mano de obra y la aplicación de los fondos estructurales y de cohesión.

De acuerdo con los datos de la Organización Mundial del Comercio para 2004, las exportaciones turcas a Rusia, Estados Unidos, Irak e Israel, alcanzaron los 9.639 millones de \$ USA, mientras que las importaciones procedentes de Rusia, China, Estados Unidos y Suiza ascendieron a 21.683 \$ USA. El volumen del comercio de Turquía con países no comunitarios equivale al mantenido por la UE con la totalidad de los países menos desarrollados.

También sería significativo el impacto sobre la política de vecindad y las relaciones exteriores de la UE. Las discrepancias intracomunitarias sobre la política a seguir respecto de Siria, Irak o Irán se verían acentuadas por el peso del voto turco en el Consejo. La íntima conexión que desde la óptica de las autoridades de Ankara existe entre la dimensión de seguridad interior y la política exterior en relación con el problema de la minoría kurda, constituye un ejemplo significativo de los condicionamientos que a través de su voto en el Consejo impondrá Turquía a la PESC y a los asuntos de Justicia e Interior.

Pero donde probablemente más se apreciará el efecto frontera será en relación con la profunda brecha que divide actualmente al mundo musulmán. En efecto, en contra de la tesis de Huntington, el conflicto no se está desarrollando prioritariamente entre civilizaciones sino en el seno mismo de cada civilización. En los países occidentales, el eje central del conflicto se suscita en relación con las minorías culturales, principalmente de origen migratorio, y la capacidad para desarrollar políticas de integración cultural verdaderamente eficaces respecto de los diversos grupos religiosos (musulmanes, hindúes, animistas, etc.), lingüísticos o étnicos.

En el caso de los países musulmanes el conflicto intracivilizatorio, que alcanza cotas de violencia muy importantes como ocurrió en la guerra civil de Argelia o sucede en Irak y Afganistán, se desenvuelve simultáneamente en dos planos: el de los grupos vinculados con las distintas interpretaciones islámicas (suníes y chiíes), pero también el que enfrenta, en el seno de cada una de ellas a los sectores fundamentalistas con los modernizadores.

Si desde la perspectiva estrictamente comunitaria, el ingreso de Turquía no debería suscitar ninguna oposición por razones religiosas y culturales, ya que todo el proceso de integración europea ha descansado hasta el presente en el reconocimiento y protección del multiculturalismo, no ocurrirá lo mismo respecto de la proyección exterior de la UE. La posición de relativa inhibición mantenida por las autoridades de Bruselas respecto del conflicto religioso y político al que se enfrentan los países musulmanes, sólo se ha visto alterada de forma ocasional con motivo de incidentes circunstanciales que hayan implicado a alguno de los países miembros, como el de las "caricaturas de Mahoma", amenazas directas como las derivadas del terrorismo yihadista o ante sucesos que hayan implicado una grave y masiva violación de los derechos humanos, como sucedió en Kosovo o está sucediendo en Darfur.

Esta posición oficial, que hasta ahora se ha justificado en base a los principios de tolerancia y respeto de los derechos humanos, será insostenible en el momento en que Turquía se incorpore a la UE. Se quiera o no aceptar, la sociedad turca, de abrumadora mayoría musulmana, está experimentando ese mismo conflicto que divide y enfrenta al mundo islámico y cuyas consecuencias indirectas se trasladan al seno de las sociedades occidentales europeas a través de las minorías residentes en ellos. Naturalmente, esa sociedad turca toma posiciones y presiona políticamente a su gobierno para que las asuma en relación con el conflicto religioso del Islam. Ello no significa, como se pretende presentar por los medios de comunicación y algunos partidos políticos europeos, que la mayoría de los turcos hayan seguido la deriva del radicalismo religioso y la violencia antioccidental, pero tampoco significa que el esfuerzo modernizador que se promueve desde las instituciones del Estado y se garantiza, en último extremo, por las fuerzas armadas turcas deba interpretarse como la garantía del éxito del modelo laico o, al menos, aconfesional que impera en Europa Occidental.

En otras palabras, incluso admitiendo que durante el proceso de negociación para la adhesión, las reformas en materia de protección de los derechos humanos y garantía de las minorías se consoliden plenamente en Turquía, el conflicto religioso seguirá dividiendo a la sociedad turca y ejercerá una influencia decisiva sobre la posición que adopten las autoridades de Ankara en relación con los acontecimientos que se produzcan en los países de mayoría musulmana o donde las minorías islámicas se vean amenazadas. Esta es una cuestión muy distinta de la que atañe a la población turca que reside en Alemania, Bélgica o Bulgaria, pero no se puede descartar que el ingreso de Turquía, lejos de facilitar el entendimiento y la convivencia con dichas minorías se convierta en una fuente de discrepancias, en la medida en que el gobierno turco se erija en defensor de sus reivindicaciones religiosas islámicas, aprovechando su peso en el seno mismo de las instituciones comunitarias. En otras palabras, la adhesión turca creará el efecto de frontera religiosa en el seno mismo de la UE.

Desde el punto de vista de la política exterior, el ingreso de Turquía impondrá la necesidad de un debate sobre la posición que deberá adoptarse por la UE respecto del conjunto del mundo islámico como realidad político-religiosa. Este debate, que hasta ahora se ha logrado eludir mediante el procedimiento de abordar cada país o situación de modo particular, acentuará las diferencias entre las distintas

concepciones que ya existen en la UE sobre cómo abordar las relaciones con los países musulmanes. Los efectos potenciadores o disgregadores que dicho debate posea para la PESC son difíciles de evaluar en estos momentos, pero es seguro que dependerán del grado de institucionalización que se haya alcanzado en la PESC cuando se produzca y también del avance o estancamiento que se haya producido en la resolución del conflicto intrarreligioso que divide al mundo islámico y a la propia sociedad turca.

5.- La evolución de las relaciones entre Turquía y los Estados Unidos.

Desde el momento mismo en que se definió la *doctrina Truman* (1947), Turquía se convirtió en un país preferente en la estrategia de contención de Estados Unidos, facilitando así su incorporación al Tratado de Washington y su ingreso en la OTAN. Durante las décadas posteriores, las relaciones entre Estados Unidos y Turquía, sin estar exentas de conflictos y tensiones, estuvieron dominadas por el imperativo estratégico de la disuasión nuclear. Lógicamente este marco estructural se vio modificado tras la desaparición del Pacto de Varsovia y la posterior desintegración de la URSS.

Desde los inicios de la década de los 90 la política exterior turca ha ido diferenciando, de un modo lento e inexorable, los requerimientos de su relación con Estados Unidos de las exigencias estratégicas y militares impuestas por su política de defensa nacional. Esta divergencia creciente no ha sido sólo la consecuencia de los cambios gubernamentales acaecidos en ambos países o de las sucesivas modificaciones experimentadas por el pensamiento estratégico, factores que obviamente han tenido su incidencia, sino sobre todo de la reacción turca a los cambios experimentados por el propio orden político y militar internacional.¹⁰

En efecto, desde el punto de vista internacional Turquía sigue considerando la colaboración con Estados Unidos como uno de sus pilares básicos para garantizar su estabilidad política y su desarrollo económico. Sin embargo, el avance en el proceso de integración europea y la ostensible reducción de la amenaza rusa han abierto el camino para que las autoridades de Ankara consideren las ventajas de seguir una política exterior más independiente y multilateral, en la que las prioridades estratégicas y de seguridad tratan de alcanzarse con medidas diplomáticas y económicas tanto como con la disponibilidad de las capacidades militares.

Por su parte, Estados Unidos, aún reconociendo la importancia política y militar que Turquía sigue teniendo para su estrategia respecto de Rusia y Oriente Medio, ha ido minimizando el valor estratégico que le concedió durante la época de la bipolaridad al compás del progreso en su capacidad de proyección de fuerza, debidos en buena medida a los avances tecnológicos alcanzados en los sistemas logísticos, de misiles y de telecomunicaciones. La decisión adoptada por el Parlamento turco de limitar el uso de las bases turcas, especialmente la de Incirlik, para la invasión de Irak en

¹⁰ .- **KIRISCI, K.**- "*Turkey and the United States: Ambivalent Allies*".- Middle East Review of International Affairs; vol. 2, nº 4 (November 1998); 9 págs.

2003, ha sido considerada por Washington la prueba definitiva de que con sus actuales capacidades militares el valor logístico de Turquía ya no es decisivo.¹¹

Sin embargo, la Administración Bush ha encontrado motivos políticos para seguir respaldando al gobierno turco, en la medida en que considera importante el apoyo de Ankara a dos ejes prioritarios de su política exterior: la lucha contra el terrorismo yihadista y el avance en el proyecto del Gran Oriente Medio, en el que el éxito en Iraq y el avance en la pacificación árabe-israelí constituyen las piezas centrales. En otras palabras, Washington ha redefinido el valor de Turquía desde el terreno estratégico militar al ámbito político y diplomático.¹²

Esta reorientación de las relaciones exteriores entre ambos países está ofreciendo nuevas áreas de colaboración, como ocurre en la lucha contra el terrorismo islámico, pero también está provocando la emergencia de nuevas causas de tensión entre Washington y Ankara directamente asociadas a la concepción norteamericana sobre el orden regional que debe alcanzarse en Oriente Medio, el Cáucaso o Asia Central.

En efecto, desde la perspectiva de la Administración Bush aunque la intervención angloamericana en Iraq avanza más lentamente de lo previsto y, sobre todo, con un coste humano, económico y político inesperado para la Casa Blanca, sigue alcanzando los objetivos últimos previstos. El nuevo régimen político iraquí ya está institucionalmente establecido, aunque todavía es incapaz de garantizar la seguridad interior y alcanzar el crecimiento económico que necesita el país, debido a la irregularidad en sus exportaciones petrolíferas. No obstante, la insurgencia carece de las capacidades militares y de la unidad de mando necesarias para desencadenar con éxito una guerra civil y para bloquear decisivamente el proceso de consolidación del nuevo régimen a largo plazo. En la visión que sustenta actualmente la Administración Bush, el éxito en Iraq es sólo una cuestión de tiempo, de voluntad política y de esfuerzo militar y económico. Naturalmente esta interpretación es cuestionable no sólo en los resultados sino también en los medios empleados y, muy especialmente, en la continuidad temporal del apoyo que hasta ahora ha recibido de la opinión pública norteamericana.

Para las autoridades de Ankara y también de la mayoría de países de la UE, la posición de Estados Unidos es demasiado simplista y por tanto una fuente de inestabilidad que amenaza con incrementar la conflictividad y violencia no sólo en Iraq sino en el resto de la región. A ello se suma la política de Washington abiertamente favorable a una amplia autonomía del Kurdistán iraquí que los turcos temen, con un razonable fundamento, que terminará utilizándose para apoyar las

¹¹ .- Las cifras de la ayuda militar concedida por Estados Unidos a Turquía durante los últimos 15 años avalan plenamente esta afirmación, pasando de los 503,4 millones de \$ USA en 1990 a los 20,3 millones de \$ USA en 2003. Esta disminución es sustancialmente mayor que la experimentada por el conjunto de la ayuda militar que pasó del 33,1 % del total del presupuesto de ayuda exterior de 1990 al 23,6 % en 2005.

TARNOFF, K.; NOWELS, L.- *“Foreign Aid: An Introductory Overview of U.S. Programs and Policy”*.- CRS Report for Congress; Washington (January 19, 2005); pág. 31. 98-916.

MIGDALOVITZ, C.- *“Turkey: Issues for U.S. Policy”*.- CRS Report for Congress; Washington (May 22, 2002); 18 págs. RL 31429.

¹² **KIRISCI, K.-** *“Turkey’s Foreign...”*.- op. cit., págs. 53-57.

reivindicaciones independentistas de la población kurda establecida dentro de sus fronteras, con el PKK al frente.¹³

Tampoco se perciben favorablemente las recientes iniciativas de Washington para incrementar su influencia política, económica y militar en algunos países del Cáucaso, como Georgia, en el marco de una política de limitación de la influencia, todavía dominante, de la Federación de Rusia y su doctrina del *extranjero vecino*. Mas que el planteamiento político y los objetivos de esta penetración norteamericana en el Cáucaso y Asia Central, lo que el gobierno de Ankara cuestiona es el unilateralismo norteamericano, que considera contrario al compromiso de colaboración que debe imperar entre países que son aliados y que obstaculiza la política de vecindad que las autoridades turcas vienen desarrollando, desde hace más de una década, con Georgia y Azerbaijan.

Los desencuentros con la política exterior norteamericana afectan a la estabilidad del propio régimen turco, en la medida en que la política intervencionista de Washington en Oriente Medio estimula las reacciones antiamericanas de sectores sociales que, aunque todavía minoritarios, se extienden desde el islamismo radical hasta el ultranacionalismo turco, convirtiendo ese rechazo en una cuestión de seguridad nacional tal y como se interpreta por los dirigentes políticos y militares turcos.

En las encuestas realizadas por MERIA en 2003, a la pregunta sobre la opinión acerca de los Estados Unidos, el 85 % de los encuestados mostraron una opinión negativa, frente al 10,9 % positiva. Los porcentajes de rechazo hacia el presidente Bush fueron todavía mayores, alcanzando el 92,1 % A la vista de estos datos, el divorcio entre los dirigentes turcos, especialmente los militares, y la sociedad es incuestionable. De esta divergencia no se pueda deducir una próxima orientación antiamericana en la política exterior de Turquía, pero tampoco se puede ignorar que la alianza con Washington posee un coste político interior que es creciente y que hipotecará, de un modo continuado, el futuro de las relaciones diplomáticas y militares con Estados Unidos.¹⁴

El dilema entre los requerimientos de la política exterior turca que le imponen al gobierno de Ankara la necesidad de mantener una relación estable y duradera con su aliado norteamericano, de una parte, y la presión de la sociedad para que Turquía se distancie de las iniciativas militaristas de Washington, especialmente en Oriente Medio, de otra, encuentran en la actualidad muy poco margen para compaginarse, ya que las autoridades turcas sólo pueden utilizar los foros que le ofrecen la OTAN; la OSCE y Naciones Unidas para amparar su apoyo a Estados Unidos en el discurso multilateral de los países europeos.

En cambio, la adhesión a la UE abriría un nuevo marco de relaciones con Estados Unidos, multidimensional y estructurado, como es la Agenda Transatlántica. En

¹³ .- MIGDALOVITZ, C.- "*Iraq: the Turkish Factor*".- CRS Report for Congress.- Washington, October 2002. RS21336

¹⁴ .- USLU, N; TOPRAK, M.; DALMIS, I; AYDIN, E.- "*Turkish Public Opinion toward the United States in the context of the Iraq Question*".- Middle East Review of International Affairs; vol. 9, nº 3 (September 2005); pág. 17.

dicho marco institucional, Turquía podría adecuar muchas de las cuestiones que actualmente figuran en la agenda bilateral turco-americana, reforzándolas con la posición multilateral adoptada por los socios comunitarios. Ello resultaría mucho más importante en la medida en que para el ingreso de Turquía, la UE hubiese logrado consolidar plenamente la PESD. En esas circunstancias, gran parte de la colaboración y de las tensiones con Estados Unidos que en materia de defensa debe canalizar actualmente en el marco de la OTAN, pasarían a dilucidarse en el proceso del necesario entendimiento estratégico UE-Estados Unidos o UE-OTAN, superando así las restricciones que la sociedad turca impone actualmente a las relaciones bilaterales con Washington.

Al mismo tiempo, la participación de Turquía en iniciativas diplomáticas o militares surgidas de los acuerdos estratégicos transatlánticos, permitiría a las autoridades de Ankara limitar su responsabilidad política directa y unilateral, al tiempo que fomentaría entre la opinión pública una mayor percepción de independencia respecto de las decisiones de Washington y una mayor conciencia de responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad colectiva de una Europa ampliada hasta los confines de Oriente Medio, el Mar Negro y el Mediterráneo oriental.

6.- Efectos en la nueva política de la UE con Rusia

Precisamente la posición geoestratégica de Turquía la convirtió en un país clave para la política norteamericana de disuasión nuclear frente a la URSS durante la época de la bipolaridad. La incorporación turca a la OTAN reforzó a la organización aliancista con un importante potencial militar convencional pero, sobre todo, un decisivo control terrestre, aéreo y marítimo del flanco sur soviético.

Concluida la etapa de la bipolaridad, la desintegración soviética unida a la progresiva crisis económica y la desvertebración política experimentada por la Federación de Rusia durante la década de los 90, permitió al gobierno turco la instauración de una influencia regional en los Balcanes, el Cáucaso, Asia Central y Oriente Medio que, hasta entonces, no había podido desarrollar.

La primera guerra de Chechenia (1994-1996) puso de manifiesto las debilidades que aquejaban a la potencia rusa, a pesar de la formulación de su doctrina del “*extranjero vecino*”, de la reorganización de sus fuerzas armadas, impuesta por una política de recortes presupuestarios, y a la nueva condición de socio político y económico que los cambios en la concepción estratégica de Estados Unidos y la OTAN le concedían.

Este escenario de crisis política interna, cambió tras el control del Estado ruso asumido por el antiguo aparato del KGB, representado por el actual presidente Vladimir Putin, que con el apoyo de las Fuerzas Armadas se impuso electoralmente a la diáspora de partidos políticos, desplazando de las principales instituciones a la vieja *nomenclatura* soviética, que hasta entonces se había perpetuado en el poder legitimándose con un discurso nacionalista, de la que Boris Yeltsin constituía su más clara personificación.

Tras el ascenso de Putin, los objetivos prioritarios de las nuevas autoridades fueron: la restauración del poder interior del Estado, garantizado por una profunda reorganización y modernización de los cuerpos policiales y las fuerzas armadas; el desarrollo de un acelerado proceso de recuperación económica y social, nutrido por los crecientes ingresos de sus exportaciones energéticas, y, por último, la consolidación de su posición como potencia mundial mediante la recuperación de la hegemonía en su área de influencia estratégica que incluye Bielorrusia, Ucrania, los Balcanes, el Cáucaso, Oriente Medio y Asia Central.¹⁵

El desencadenamiento de la segunda campaña militar de Chechenia (1999-2000) demostró, más que cualquier argumento, la voluntad del Kremlin de restaurar el control político y militar ruso sobre esta república y que había perdido durante la contienda anterior. Desde ese momento y hasta el presente ha quedado bien clara la decisión política de garantizar la integridad territorial de Rusia mediante el recurso a la fuerza, cualquiera que sea el umbral de violencia (guerrilla; terrorismo; crimen organizado; etc.) que se utilice por los grupos chechenos, con el propósito de atajar las expectativas independentistas de otros grupos.¹⁶

Para evaluar el alcance de las transformaciones rusas y sus consecuencias para una UE que incluyese a Turquía, es necesario comprender que las aspiraciones hegemónicas que albergan las autoridades del Kremlin, las actuales y las futuras, las consideran compatibles con el proceso de ampliación de la UE, el progreso en la PESA y la articulación de una relación institucional más sólida entre la UE y la OTAN, siempre y cuando se cumplan tres condiciones: que se mantenga un marco institucional de colaboración de las autoridades comunitarias con la Federación de Rusia; que se respeten los derechos de las minorías rusas establecidas en los países miembros de la UE y que no se secunden las iniciativas norteamericanas de extender su influencia en los países vecinos de Rusia. La reacción, limitada pero efectiva, desencadenada por Moscú ante lo que consideró una injerencia política de la UE en las elecciones presidenciales de Ucrania, constituye una prueba de los límites que el gobierno ruso impone a su política de cooperación con la UE.

A pesar de las restricciones que Moscú pretende imponer a sus relaciones con Bruselas, la trayectoria de tres lustros en las relaciones entre la UE y Rusia, constituye una sólida base de entendimiento, no exenta de conflictos y tensiones, que permite prever que se potenciará en los años previos al ingreso de Turquía.

En efecto, desde la implantación del *Programa TACIS*, en 1991, la importancia que la Comunidad Europea ha concedido a la estabilidad política, social y económica de Rusia y los demás países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), ha experimentado una creciente intensidad plasmada en los recursos humanos, la asistencia técnica y los fondos financieros movilizados. Entre 1991 y 1999, la UE aprobó un total de 1.274 millones de ECUs para Rusia, equivalente al 30 % del total de los fondos del programa para ese período. Por sectores, las prioridades

¹⁵ .- **FEDERATION OF AMERICAN SCIENTISTS**.- *The Foreign Policy Concept of the Russian Federation*.- 14 págs. Versión electrónica. <http://www.fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/econcept.htm>

¹⁶ .- **MAIN, J.S.**- "*Russia's Military Doctrine*".- **CONFLICT STUDIES RESEARCH CENTRE**.- *Occasional Brief*, nº 77 (April 2000); 13 págs.

ARBATOV, A. G.- "*The Transformation of Russian Military Doctrine: Lessons Learned from Kosovo and Chechenya*".- *The Marshall Center Papers*; nº 2 (July 2000); 62 págs.

europeas fueron claras: la seguridad nuclear; la reforma de la Administración Pública y la reestructuración de las empresas públicas y el desarrollo del sector privado, concentraron el 49 % del total de fondos aprobados.

Pero la base jurídica de la cooperación entre la UE y Rusia se estableció en 1994 con la firma del *Acuerdo de asociación y cooperación*, cuya entrada en vigor el 1 de Diciembre de 1997 abrió el camino para institucionalizar las relaciones bilaterales a través del Consejo de Cooperación a nivel ministerial. Un instrumento que se demostró decisivo cuando en 1998 estalló la crisis financiera rusa y la UE decidió potenciar su cooperación en el Consejo Europeo de Viena, en Diciembre de ese mismo año, aplicando a Rusia el nuevo instrumento de la PESC creado por el Tratado de Ámsterdam, la *estrategia común*.

La estrategia común de la UE para Rusia, adoptada en Junio de 1999, establecía claramente cuatro objetivos principales: 1) La consolidación de la democracia, el Estado de derecho y las instituciones públicas de Rusia; 2) la integración de este país en un espacio económico y social europeo común; 3) la cooperación para potenciar la seguridad y estabilidad en Europa y el resto del mundo y 4) las actuaciones comunes para enfrentar los desafíos que tiene el continente europeo.

Para alcanzar estos cuatro objetivos, se adoptó el mandato de que las instituciones europeas revisasen sus decisiones, normas y procedimientos para adaptarlos a los requerimientos de la estrategia común, en estrecha coordinación con las autoridades rusas. Se trataba, por tanto, del documento que desarrollaba operativamente el marco de cooperación establecido en el Acuerdo bilateral que, no lo olvidemos, ya contemplaba la futura creación de un área de libre comercio euro-rusa para los bienes y servicios.

El rápido desarrollo de las relaciones UE-Rusia, al amparo de estos dos instrumentos, potenció la actividad del *Consejo de Cooperación Ministerial*, creando 9 subcomités encargados de las principales áreas de cooperación, promovió las comisiones conjuntas entre el Parlamento Europeo y la Duma pero, sobre todo, institucionalizó el diálogo político al más alto nivel con la celebración de *Conferencias en la Cumbre*, que desde Mayo de 2000 se vienen realizando con regularidad dos veces al año.

Como podemos apreciar, la evolución en las relaciones bilaterales ha progresado significativamente durante la última década, creándose un marco jurídico, político e institucional estable y con perspectivas de que en un futuro próximo, le permita a la Federación de Rusia avanzar hacia un grado de integración comercial, financiera y social similar al que se ha alcanzado con los países de la EFTA.

Naturalmente, el progreso institucional y político en las relaciones bilaterales facilitó un crecimiento en los flujos comerciales y las inversiones bilaterales. Si en 1993 la UE importaba de Rusia por valor de 17.400 millones de ECUs (3,7 % de las importaciones de la UE) y le exportaba por un valor de 12.600 millones de ECUs (2,7 % de las exportaciones de la UE), en 2004 estas cifras habían ascendido a 80.500 millones de € (7,82 % de las importaciones de la UE) y a 45.700 millones de € (4,7 % de las exportaciones de la UE) respectivamente. Es decir en poco más de

una década las importaciones de la UE procedentes de Rusia han crecido 4,6 veces mientras que sus exportaciones a dicho país han aumentado 3,6 veces.

La importancia de estas cifras se aprecia más claramente si consideramos que Rusia representa el tercer proveedor de la UE, después de Estados Unidos y China, y nuestro cuarto cliente más importante. El conjunto del comercio que la UE mantiene con Rusia equivale a la suma del que mantiene con América Latina, los países mediterráneos y la ASEAN juntos. Pero todavía resulta más llamativo el peso comercial que la UE posee para Rusia, ya que en 2004 supuso el 53,8 % de todas las importaciones realizadas por Rusia y el 52,1 % de sus exportaciones, lo que significa que la UE es el primer proveedor y cliente de dicho país, con un valor que supera al comercio ruso con el resto del mundo.

Ante la elocuencia de estos datos, resulta evidente que la UE y Rusia están obligados a entenderse políticamente y cooperar económicamente, ya que el flujo de importaciones energéticas que la Comunidad Europea realiza de Rusia resulta estratégicamente vital para el desarrollo de su economía y, análogamente, las exportaciones europeas de bienes de equipo y productos manufacturados, junto con las inversiones directas realizadas en Rusia, resultan imprescindibles para el crecimiento económico y la estabilidad política de este país.

La decisión adoptada en la Cumbre de San Petersburgo, en Mayo de 2003, de proceder a la constitución de cuatro *espacios comunes* entre la UE y Rusia (económico; de libertad, seguridad y justicia; de seguridad exterior y de investigación, educación y cultura) pretende potenciar el grado de integración entre ambas partes. En la actualidad se está renegociando el Acuerdo de Asociación y Cooperación que expira el próximo año. La importancia para la UE de asegurar la continuidad del abastecimiento energético ruso es equiparable a la necesidad rusa de insertarse en el proceso de avance económico y desarrollo tecnológico que se está realizando en la UE, especialmente en ámbitos estratégicos como el espacial (telecomunicaciones y localización por satélite); energía nuclear por fusión (proyecto ITER); aeronáutica; electrónica o biotecnología.

Sin embargo, la importancia de esta cooperación económica, energética y científica, entre rusos y europeos, discurre en un marco en el que las reglas de colaboración y resolución de conflictos de intereses están suficientemente claras para que no susciten un horizonte problemático a corto y medio plazo. Donde todavía no se ha logrado establecer un marco institucional preciso para la colaboración euro-rusa es, precisamente, en el terreno político y militar.

Debido en parte al proceso de adaptación a los cambios estratégicos internacionales que tanto la UE, a través de una PESD operativa pero no definitivamente estructurada, como la Federación de Rusia, inserta en una profunda modificación de su política de defensa y de reestructuración de sus Fuerzas Armadas,¹⁷ están realizando como al hecho de que en la interlocución política al más alto nivel entre Bruselas y Moscú todavía no se ha planteado el objetivo de articular una *política de seguridad y defensa europea compartida*, el resultado claro

¹⁷ .- **SHOUMIKHIN, A.**- The Russian Military's New "Open Doctrine".- National Institute for Public Policy, 2003; 5 págs.

es que el ámbito estratégico se configura, actualmente, como la fuente principal de discrepancias políticas, tensiones diplomáticas y percepciones de riesgo recíproco.¹⁸

En este marco general, las actuales relaciones entre Turquía y Rusia aunque han mejorado respecto de etapas precedentes, pueden llegar a constituir una nada despreciable causa de conflictividad en el momento de su adhesión a la UE si para entonces no se han resuelto las causas que la generan. Desde la perspectiva turca, el apoyo ruso a las reivindicaciones y la violencia del PKK, han constituido, hasta fechas recientes, una amenaza directa a su seguridad nacional.¹⁹ Por su parte, Moscú ha valorado como un reto inaceptable para sus aspiraciones hegemónicas y de seguridad en el Cáucaso la política mantenida por Ankara ante algunos de los conflictos no resueltos que existen en la región, como el de Nagorno-Karabaj entre Armenia y Azerbaij; los de Abjasia y Osetia del Sur, en Georgia o Chechenia, en la propia Federación de Rusia.

Tampoco existe coincidencia entre las políticas exteriores de Moscú y Ankara en relación con el régimen teocrático de Irán. Para el gobierno turco, ese régimen representa una amenaza directa al principio kemalista de separación entre el Estado y la religión islámica, mientras que para el gobierno ruso, Irán constituye un potencial aliado frente a la creciente hegemonía norteamericana en Oriente Medio, además de un importante cliente comercial.

Habría que agregar que para las autoridades turcas el carácter síí del régimen iraní constituye un factor de riesgo de enfrentamiento socio-religioso, en la medida en que Teherán impulse la penetración de esta corriente islámica en la sociedad turca que sigue la interpretación suní.

A estas condiciones políticas y culturales, ha venido a añadirse la amenaza que para Turquía supone el programa nuclear que Irán está desarrollando y que cuenta con la comprensión y el apoyo de Rusia. Aunque el gobierno de Ankara no se plantea actualmente el desarrollo de una capacidad nuclear propia, no se puede subestimar el impacto que tendría para este país la reorientación del programa nuclear iraní hacia fines militares, ya que ello provocaría una intensificación de las relaciones con Estados Unidos y la OTAN, para alcanzar una cobertura militar más firme frente a Irán. Una aproximación turco-americana que Rusia no podría por menos que considerar atentatoria para su estrategia en Oriente Medio.²⁰

Por otro lado, la posición de Turquía como distribuidor del gas y petróleo procedente de Asia Central y de Irak se verá potenciada en las próximas décadas, lo que puede constituir tanto una oportunidad de reforzar las relaciones económicas con Rusia,

¹⁸ .- **DANILOV, D.; KARAGANOV, S.; LYNCH, D.; PUSHKOV, A.; TRENIN, D.; ZAGORSKI, A.**- "What Russia sees".- *Chaillot Paper*; n° 74 (January 2005); 139 págs.

¹⁹ .- Turquía ha dado apoyo a importantes dirigentes independentistas chechenos como Aslan Masjadov o Ahmed Zakayev, representante del presidente de la República de Ichkeria, nombre que se le atribuye por los independentistas a Chechenia. Por su parte, Rusia siguiendo la tradición de la política exterior soviética, estuvo apoyando las actividades del PKK y llegó, incluso, a dar acogida temporal a su líder Abdullah Ocalan.

²⁰ .- **HILL, F.; TASPINAR, O.**- "Turkey and Russia: Axis of the Excluded?".- *Survival*, vol. 48; n° 1 (Spring 2006); págs. 81-92.

como ser percibido por Moscú como una amenaza a la posición oligopolística que desea mantener en el futuro como proveedor energético de la UE.

El hecho mismo de que ambos países se encuentren en un proceso de transición política que todavía no ha concluido, introduce un factor de incertidumbre sobre la evolución futura de sus relaciones bilaterales que no puede ignorarse. Es previsible que la Federación de Rusia mantenga su prioridad en las relaciones con la UE y, por tanto, el avance en el proceso de integración de Turquía constituirá un estímulo para mejorar las relaciones económicas, políticas y militares entre ambos países. Sin embargo, Ankara deberá conjugar su influencia como potencia regional con la prioridad rusa de alcanzar una seguridad en sus fronteras caucásica y centroasiática. Una seguridad a la que tanto la UE como Turquía deberían colaborar activamente para evitar la escalada militar que Moscú está dispuesta a realizar si la situación se desestabiliza en esas regiones que, en último extremo, llegarán a convertirse en fronteras políticas (Cáucaso) y culturales (Asia Central) el día que Turquía se incorpore a la UE.²¹

7.- La contribución de Turquía a la lucha antiterrorista en la UE

El terrorismo imperante en Europa desde finales del siglo XIX, reapareció con una fuerza inusitada a fines de los 60 y comienzos de los 70. Las *Brigadas Rojas* y *Orden Negro* en Italia; la *Banda Baader-Meinhof* y la *Fracción del Ejército Rojo* en la R.F. de Alemania; *Acción Directa* y el *Movimiento Corso* en Francia; el *IRA* en el Reino Unido o *ETA* y los *GRAPO* en España, constituyeron algunas de las principales organizaciones surgidas de ideologías políticas o movimientos nacionalistas que impusieron su estrategia terrorista. A ellas se sumaron las acciones de grupos palestinos, como *Septiembre Negro*, que atentaron contra aeropuertos y embajadas en un intento de condicionar las políticas exteriores de los países europeos ante el conflicto árabe-israelí.

A pesar del alcance y la gravedad de la actividad terrorista, las políticas de seguridad en Europa permanecieron limitadas al ámbito estatal y no se desarrollaron instrumentos de cooperación internacional antiterrorista mas que de un modo ocasional y fragmentario. En el propio seno de la UE hubo que esperar a finales de los '90 para que la lucha contra el terrorismo se incluyese como parte de los Asuntos de Justicia e Interior.

No cabe duda de que los atentados del 11 de Septiembre de 2001 y, más tarde, los de Madrid (11 de Marzo de 2004) y Londres (7 de Julio de 2005) impusieron la necesidad y la prioridad de articular una estrategia antiterrorista conjunta, completa y, al menos parcialmente, comunitarizada. Naturalmente la adhesión de Turquía a la UE le impondrá asumir los acuerdos políticos y la legislación antiterrorista desarrollada hasta ese momento, incluida la cláusula de solidaridad contemplada en el proyecto de Constitución Europea si para entonces ya está aprobado.

²¹ .- HILL, F.; TASPINAR, O.- “*La Russie et la Turquie au Caucase: se rapprocher pour préserver le statu quo?*”.- *Russie.Nei.Visions*; n° 8 (Janvier 2006); 21 págs.

Por su parte, Turquía viene sufriendo el terrorismo en las últimas cuatro décadas con un balance significativo de víctimas. (véase tabla estadística nº 1). La columna vertebral del terrorismo turco es una consecuencia directa del problema de las reivindicaciones independentistas de la minoría kurda, cuya violencia ha alcanzado, en ocasiones, el umbral de la insurgencia guerrillera.

Las acciones terroristas del *Partido de los Trabajadores del Kurdistán* (PKK), reconvertido a partir de 2003 en el *Congreso Popular del Kurdistán* (KONGRA-GEL), fueron secundadas por otras muchas organizaciones kurdas vinculadas con él (véase tabla estadística nº 2). A este terrorismo kurdo, de carácter nacionalista y marxista no islámico, hay que agregarle el que se desarrolló durante los años 70 y 80 por grupos comunistas, así como el que durante la última década vienen realizando grupos yihadistas, incluida *al Qaeda*, algunos de los cuales han estado asociados a partidos políticos islámicos.²²

Ha sido precisamente el apoyo a los grupos terroristas lo que ha provocado el enfrentamiento del gobierno turco con Rusia, Siria e Irán durante la última década, favoreciendo su aproximación a Israel y situando a Turquía en una posición diferenciada de la de otros países musulmanes en relación con el conflicto árabe-israelí.

Los vínculos que las autoridades turcas han logrado establecer entre el régimen iraní y el auge de las organizaciones yihadistas, ha convertido las relaciones turco-iraníes en una de las principales prioridades para la política de seguridad y defensa de Ankara. Ello significa que su evolución está directamente sometida a los dictados que impone la seguridad nacional, tal y como la establecen e interpretan las Fuerzas Armadas turcas y no sus autoridades políticas. Por su parte, Turquía ofrece asilo a un importante número de opositores al régimen de Teherán, dificultando así cualquier fórmula de entendimiento político bilateral que permitiese erradicar la estrategia terrorista como instrumento de expansión de la influencia regional a la que aspiran ambos países.²³

A la vista de estos datos, resulta sencillo constatar la voluntad de colaboración del gobierno turco en la lucha internacional contra el terrorismo, como lo demuestra su participación en los principales tratados internacionales sobre esta materia. Las autoridades de Ankara, especialmente las militares, establecieron hace cuatro décadas las bases de una política antiterrorista que no está exenta de algunas importantes contradicciones y discrepancias con la mantenida actualmente por la UE.

La primera y más importante diferencia es una consecuencia directa del control exclusivo que las autoridades militares turcas ejercen sobre todas las cuestiones que afectan a la *seguridad nacional*. En efecto, las actividades políticas del PKK, incluidas sus acciones terroristas, han sido consideradas una amenaza directa a la integridad territorial del país y a la estabilidad política del Estado, por lo que su

²² .- **KARMON, E.**- “*Radical Islamic Political groups in Turkey*”.- Middle East Review of International Affairs; vol. 1, nº 4 (December 1997); 15 págs.

²³ .- **NUGENT, J.T. Jr.**- “*The Defeat of Turkish Hizballah as a Model for Counter-terrorism Strategy*”.- Middle East Review of International Affairs; vol. 8, nº 1 (March 2004); 8 págs.

persecución y represión ha sido incluida como una parte decisiva de la política de seguridad y defensa del país.

Esta concepción militarizada de la lucha antiterrorista, entra en abierta contradicción con la que existe en el seno de la UE que descansa sobre el principio de que la estrategia antiterrorista debe dirigirse por el poder político y someterse al imperio de la ley y el control de los tribunales civiles, tal y como exige el Estado de derecho. Algunas de las reformas legales que en materia de derechos humanos, incluida la abolición de la pena de muerte, se le han exigido a Turquía como condición para avanzar en el proceso de adhesión, afectan a aspectos esenciales de la estrategia antiterrorista turca tal y como ha sido practicada hasta ahora.

La segunda contradicción importante entre las concepciones turca y comunitaria de la lucha contra el terrorismo, resulta de la distinta valoración que se realiza de los grupos y acciones terroristas en función de su utilidad para la proyección exterior y la defensa del país. Mientras que en la UE se ha instaurado, aunque sólo en fechas recientes, el principio de que toda acción terrorista debe ser condenada y perseguida con independencia de la afinidad y utilidad que para un determinado país posea el grupo que la cometa, para las autoridades turcas, en cambio, el apoyo o, al menos, la pasividad ante la presencia de dirigentes y las actividades de ciertas organizaciones políticas, que incluyen en su estrategia la comisión de actos terroristas, es considerado como un instrumento útil de presión y negociación en sus relaciones con otras potencias regionales del Cáucaso y Oriente Medio. Esta política discriminatoria en la valoración y persecución del terrorismo, que todavía practica el gobierno turco, no sólo es un obstáculo en la necesaria unidad política que debe presidir la estrategia antiterrorista de la UE, sino que atenta a uno de los pilares básicos de esa estrategia: la legislación penal y la competencia judicial a la hora de tipificar y perseguir el delito de terrorismo.

No obstante y a pesar de estas discrepancias, Turquía es, y puede llegar a ser todavía más, un aliado decisivo en la lucha contra una forma de terrorismo que se encuentra en fase expansiva: el terrorismo yihadista. Como potencia situada en la conjunción de regiones en las que ha prosperado esta tipo de organizaciones terroristas, el territorio turco se convierte en una de las zonas privilegiadas para desarrollar eficaces redes de inteligencia antiterrorista para los Balcanes, Oriente Medio, el Cáucaso y Asia Central.

Además, con la adhesión de Turquía, la experiencia adquirida por los cuerpos de seguridad turcos en la lucha antiterrorista constituirá un importante refuerzo de la capacidad operativa no sólo de las policías nacionales de los países miembros, sino también de las instituciones comunitarias como Europol que, previsiblemente, para cuando llegue el momento del ingreso turco habrán ampliado sus competencias y consolidado su actividad.

Finalmente, el ingreso de Turquía aportará una nada despreciable influencia política y capacidad militar frente a los países y regímenes que mantengan políticas de patrocinio o encubrimiento de grupos terroristas islámicos, como ocurrió con Afganistán y actualmente sucede con Irán o Siria.

8.- Balance prospectivo

El análisis de las circunstancias de cambio social, político, económico, cultural y estratégico en el que se encuentra inmersa Turquía desde el fin de la bipolaridad, unido al reto que representa la adhesión a la UE y el cumplimiento de los criterios de Copenhague, sitúan a este país en una de las encrucijadas más importantes de su historia contemporánea.

Las decisiones que adopten los dirigentes turcos y las reacciones que susciten en la sociedad durante los próximos 4 ó 5 años, serán cruciales para determinar su definitiva inserción no sólo en la UE, sino también entre el reducido número de países que gozan de paz, estabilidad política, bienestar económico y desarrollo cultural.

Pero tan importante como la evolución interna de Turquía, es la capacidad que la UE y otras potencias mundiales demuestren para atender las históricas demandas turcas y apoyar los cambios estructurales que está realizando este país.

En una valoración de conjunto, las ventajas estratégicas, políticas y económicas que ofrece Turquía, compensan sobradamente las dificultades sociales, económicas o culturales que ocasionará su adhesión y, sobre todo, a los riesgos y amenazas que entrañaría su definitiva exclusión de Europa. Pero es evidente que en las actuales condiciones, la admisión de la candidatura turca a corto plazo no sólo sería jurídicamente inadmisiblesino que también sería imposible de asumir política y económicamente.

Ello nos sitúa ante un escenario muy claro: la inevitabilidad de la adhesión turca en un período que difícilmente podría ser inferior a una década, siempre y cuando se prosigan las reformas estructurales que requiere el país y que imponen los criterios de Copenhague. La otra cuestión crucial es saber si enfrentada con ese escenario de futuro a medio plazo, tanto las fuerzas políticas como la sociedad turca mantendrán su apoyo a la transición que están realizando o si, por el contrario, los cambios estratégicos en la región, las tensiones políticas y sociales internas, la parálisis del proceso de integración europea o una combinación variable de todas estas causas, arruinarán las expectativas creadas con el inicio del proceso negociador.

La respuesta se encuentra en los resultados que arrojen las próximas elecciones turcas, que se celebrarán a finales del próximo año, pero también en el éxito o fracaso de la iniciativa franco-germana de reactivar el proyecto de Constitución una vez se realicen las elecciones presidenciales francesas.

Desde la perspectiva de la UE, los proyectos en los que está inmersa la Europa comunitaria son de tal envergadura política, militar y económica, que resulta sencillamente inimaginable que no se mantenga el grado integración alcanzado hasta ahora. Ello, por supuesto, puede resultar insuficiente a medio plazo debido a la emergencia de nuevos retos, como el terrorismo, la emigración, el abastecimiento energético etc., que demandan soluciones que exceden las capacidades nacionales y que sólo pueden ser abordadas de forma eficaz a escala del conjunto de la Unión.

Por ese motivo, el éxito en la ratificación de la Constitución Europea no sólo permitiría un avance cualitativo en los ámbitos de la PESC, sino que tendría el valor añadido de revitalizar la voluntad política comunitaria frente a las permanentes tentaciones nacionalistas de disgregación. Pero incluso si fracasa este proyecto, es muy probable que un núcleo de países miembros, entre los que se encontrarían Francia y Alemania, avanzasen en la integración de sus políticas económica, científico-tecnológica, exterior y de seguridad, mediante el procedimiento de la *cooperación reforzada*, tal y como ya ocurrió en el pasado en la unificación fronteriza creada gracias al Acuerdo de Schengen.

Uno de los temas que debería protegerse, bien por la vía del avance en la integración o bien de forma limitada por el sistema de la cooperación reforzada, debería ser precisamente el de las progresivas concesiones de integración parcial que deberían realizarse por la UE a Turquía a medida que las reformas exigidas a este país en el proceso negociador se fuesen realizando. A diferencia de las ampliaciones anteriores, sobre todo de la última, el caso turco requiere fórmulas más audaces y creativas que apoyen decisivamente la transición que experimenta el país.

La demora en el momento de la adhesión no significa que no puedan adoptarse medidas de integración parcial, como ya está ocurriendo en el terreno económico y comercial. Una limitada incorporación de Turquía a las iniciativas de la PESC y la PESD, mediante fórmulas de cooperación política como las que existían entre los países de la CE con anterioridad al Tratado de Maastricht, una flexibilización de los criterios de acceso de la mano de obra turca al mercado laboral europeo o una articulación de la cooperación policial y judicial, pueden realizarse de un modo progresivo y perfectamente compatible con la evolución que experimente el proceso negociador para la adhesión.

Si la UE no avanza nuevos procedimientos de estímulo para asegurar el éxito en el proceso de transición de Turquía, el coste político, social y económico que exige unido a largo período para que las reformas emprendidas sean irreversibles, harán cada vez más probable el riesgo de un estancamiento o una involución en la transición turca, una posibilidad que los gobiernos y las autoridades de Bruselas deberían ponderar con mayor rigor de lo que lo han hecho hasta ahora.

Tabla estadística nº 1
Atentados terroristas y víctimas en Oriente Medio (1968- Oct. 2006)

Países	Nº Atentados	Nº Heridos	Nº Muertos
Bahrein	18	11	13
Irán	131	396	88
Iraq	6.496	26.613	16.373
Israel	1.072	7.438	1.465
Jordania	86	139	93
Kuwait	45	190	34
Líbano	670	2.112	1.276
Golfo Pérsico	1	0	0
Qatar	2	17	2
Arabia Saudí	64	1.664	314
Siria	22	349	147
Omán	1	3	4
Turquía	1.216	2.208	541
Emiratos Árabes Unidos	9	1	4
Cisjordania/Gaza	2.012	1.616	558
Yemen	123	294	121
TOTAL	11.968	43.051	21.033

Tabla estadística nº 2
Atentados cometidos por grupos terroristas en Turquía (1968- Oct. 2006)

Organización	Nº atentados
Partido de los Trabajadores del Kurdistan (PKK)	107
Partido de Liberación Popular Revolucionaria (DHKP/C)	77
Partido Comunista Turco / Marxista-Leninista (TKP/ML)	30
Halcones de la Libertad del Kurdistan (TAK)	28
Congreso Popular del Kurdistan (PKK/KONGRA-GEL)	22
Frente Islámico de los Combatientes del Gran Oriente (IBDA/C)	16
Ejército de Liberación Popular del Kurdistan (ARGK)	9
Frente de Liberación Popular Turca (THKP/C)	8
Ejército de Liberación Popular Turca (THKO)	7
Movimiento 16 de Junio	4
Unión Patriótica Kurda	3
Organización Armenia 28 de Mayo	2
Partido Comunista Obrero Turco-Leninista (TKEP-L)	2
Halcones de la Venganza de Apo	2
Movimiento de los Trabajadores Comunistas	2
Partido de la Unidad Islámica Kurda	1
Brigadas Juveniles de la Venganza de Apo	1
Viernes negro	1
Grupo suicida Mahir Cayan	1
Equipos de la Venganza Nacionalista Kurda	1
TOTAL	324

Observaciones: **De 1968 a 1997 los datos incluyen sólo los atentados internacionales**
De 1997 a 2006 los datos incluyen los atentados nacionales e internacionales
Fuente: MIPT Terrorism Knowledge Base. <http://www.tkb.org/Home.jsp>