

The balancing act of Turkish foreign policy and the war in Ukraine

Abstract:

In recent decades, Turkey has gone to considerable effort to regain its role as a regional power that can exert influence in its neighbourhood and be a force that must be reckoned with. While trying to maintain a difficult-to-achieve balance among the major global powers, the evolution of events in the unstable regional environment called for an increasing involvement of its military power which, far from obtaining the hoped-for results, ended up plunging the country into undesirable diplomatic solitude. The moderation which, in both form and substance, has characterised the state's external action since the end of 2020 is aimed at remedying this unsustainable situation. In these circumstances, the outbreak of war in Ukraine offers opportunities to capitalise on the complex politics of trade-offs that have caused so many difficulties in the past.

Keywords:

Turkey, foreign policy, Ukraine.

Cómo citar este documento:

SÁNCHEZ TAPIA, Felipe. *Los equilibrios de la política exterior turca y la guerra de Ucrania*. Documento de Análisis IEEE 31/2022.
https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA31_2022.pdf y/o [enlace bie³](#)
(consultado día/mes/año)

Introducción

En un documento del IEEE publicado en septiembre de 2019 y titulado *Entre oriente y occidente: ¿Quo vadis, Turquía?* se analizaban las razones que motivaban el aparente cambio de alineamiento estratégico de Turquía que no pocos interpretaban en términos de ruptura con el mundo occidental¹. En nuestro análisis concluíamos que, con este cambio de orientación, Turquía trataba de adaptarse a la nueva realidad geopolítica que la desaparición de la Unión Soviética imponía y que, si bien planteaba nuevos retos de seguridad en su entorno, ofrecía magníficas oportunidades para la expansión de su influencia por espacios geográficos sobre los que históricamente la había ejercido. El diseñador de esta nueva política exterior fue el académico turco Ahmet Davutoğlu, quien había iniciado su carrera política como asesor de Asuntos Exteriores del entonces primer ministro Erdoğan allá por el año 2002 para terminarla como primer ministro en 2016. Davutoğlu consideraba que «en términos de esferas de influencia, Turquía es un país que pertenece simultáneamente a Oriente Medio, los Balcanes, el Cáucaso, Asia Central, el Caspio, el Mediterráneo y el mar Negro»², áreas todas ellas sobre las que, aprovechando el ascendiente que le otorga su pasado otomano, pretendía proyectar su poder, fundamentalmente en forma de *soft power*, pero sin renunciar al uso, si fuese preciso, de recursos propios del *hard power*³.

Mucho se esperaba de esta nueva política, pretendidamente integradora que, bajo el lema de «cero problemas con los vecinos», rápidamente fue bautizada como neootomanismo. Sin embargo, y a pesar de las buenas intenciones, a mediados de 2016 quedaban pocas dudas de que esta política no había cosechado los resultados previstos. Como de forma sarcástica expresaban los críticos del Gobierno, Turquía había conseguido «cero vecinos sin problemas». Desde entonces, Turquía trata de recuperar el pulso de su política exterior para reafirmarse como potencia regional autónoma e

¹ SÁNCHEZ TAPIA, Felipe. *Entre Oriente y Occidente: ¿Quo vadis, Turquía?* Documento de Análisis IEEE 26/2019. https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA26_2019FELSAN_Turquia.pdf [consultado: mayo de 2022].

² DAVUTOĞLU, Ahmet. «Turkey's Foreign Policy Vision: an Assessment of 2007», *Insight Turkey*, vol. 10, n.º 1. 2008, pp. 77-96.

³ Los conceptos de *hard power* y *soft power* fueron introducidos por Joseph Nye en los años 90 (*Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, 1990). Generalmente *hard power* y *soft power* se traducen en español como poder duro y poder blando, respectivamente. Consideramos esta traducción insatisfactoria, pues no refleja la esencia del concepto que los términos engloban, por lo que en este texto se utilizará en adelante la versión original en inglés.

independiente que sirva de modelo exitoso no solo en su entorno regional sino en todo el mundo musulmán.

Analizar este proceso hasta el momento actual, marcado por la guerra en Ucrania, es el objeto del presente documento. Comenzaremos con una descripción somera del estado de las relaciones internacionales de Turquía a mediados de 2016, momento de verdadera inflexión en su política exterior, para, a partir de ahí, estudiar la reconfiguración de la acción exterior del Estado turco que se desarrolla en dos fases diferenciadas: una primera que se inicia con la salida de Davutoğlu de la política activa, a mediados de 2016, caracterizada por una mayor asertividad en la defensa de sus intereses y una mayor intervención del poder militar en Oriente Medio y el Mediterráneo; y una segunda fase que arranca coincidiendo en el tiempo con el relevo en la presidencia de EE. UU. a finales de 2020 y que, extendiéndose hasta el momento actual, muestra una moderación en formas y objetivos que trata de reducir los efectos negativos del periodo anterior. Como veremos, los acontecimientos geopolíticos más recientes con impacto global, como la guerra de Ucrania, están dando un considerable impulso a esta empresa y, aunque no sin riesgo, presentan oportunidades para que Turquía revalorice su posición estratégica.

Situación a mediados de 2016: los límites del *soft power*

Como hemos señalado, por razones atribuibles tanto a factores externos como a propios errores, a mediados de 2016 quedaba claro que, cualquiera que fuese la dirección en que se observara, los éxitos cosechados por la diplomacia turca resultaban escasos.

Oriente Medio era, *a priori*, el área geográfica más permeable a la influencia turca. Afinidades culturales, poblaciones mayoritariamente musulmanas y la histórica pertenencia de estos territorios al Imperio otomano eran factores que debían operar a favor de los intereses turcos. Sin embargo, ninguno de ellos lo hizo y es aquí donde el fracaso de esta política resultó más evidente. Una de las cuestiones que más influencia tuvo en ello fue el inquebrantable apoyo prestado por el Gobierno turco al islam político representado por los Hermanos Musulmanes (HHMM) en Siria y Egipto tras las primaveras árabes, justificado por una evidente afinidad ideológica. Aunque la postura del Gobierno turco había encontrado el apoyo de Catar, con quien pudo establecer una fructífera relación de cooperación, los efectos sobre sus relaciones con los regímenes sirio y egipcio resultaron tremendamente perniciosos, comprometiendo, además, sus

relaciones con las potencias que los sustentaban: Rusia e Irán, en el caso de Siria, y las monarquías del golfo, Arabia Saudita, Baréin y Emiratos Árabes Unidos (EAU), en Egipto. Pero también con Israel, siendo en este caso su proximidad a Hamas, la facción dominante en la franja de Gaza y políticamente alineada con las tesis de la Hermandad, lo que impidió la reparación de unas relaciones diplomáticas rotas a raíz del ataque israelí a la flotilla de ayuda humanitaria que, en mayo de 2010, trataba de soslayar el bloqueo impuesto a la franja y que se saldó con la muerte de varios activistas turcos⁴.

Por otro lado, sus relaciones con el Gobierno de Irak habían resultado seriamente dañadas tanto por los acuerdos establecidos con la Región Autónoma del Kurdistán (RAK) para el suministro de petróleo⁵ como por las operaciones militares emprendidas contra los santuarios del PKK (Partido de los Trabajadores del Kurdistán) en el norte del país a partir del verano de 2015, tras la ruptura del proceso de negociación⁶.

Mirando hacia el oeste, la evolución de sus relaciones con esa parte del mundo tampoco era satisfactoria. Por el lado europeo, la adhesión de Turquía a la UE, objetivo estratégico de primer orden del Gobierno turco, había quedado *de facto* bloqueada ante la imposibilidad de superar diferencias en torno a controversias de importancia existencial para Turquía, como son sus relaciones con Grecia y el conflicto de Chipre, cuestiones ambas que se complicaban aún más por el descubrimiento de ingentes cantidades de recursos energéticos en el Mediterráneo oriental. La crisis de los refugiados sirios en 2015, cuyas consecuencias suponían un grave problema para ambas partes, no solo impidió acercar posturas, sino que añadió un extra de desconfianza a las relaciones. Y, por otro lado, las relaciones con Washington, nunca fáciles, pero seriamente deterioradas desde que el Parlamento turco negase en 2003 la utilización de su territorio para la invasión de Irak por fuerzas norteamericanas, apenas habían podido ser reconducidas y la decisión estadounidense de apoyarse en el PYD/YPG⁷ kurdo en 2014

⁴ «Israel mata al menos a 9 personas al atacar barcos con ayuda humanitaria», *El Mundo*, 31 de mayo de 2010. Disponible en: <https://www.elmundo.es/elmundo/2010/05/31/internacional/1275278600.html> [consulta: abril de 2022].

⁵ Las dificultades entre el Gobierno iraquí y el de la RAK por el reparto de los beneficios del suministro de hidrocarburos se remontan al año 2007, cuando la RAK aprobó su propia ley al respecto sin contar con el Gobierno central. Los contratos de la RAK no se limitan a compañías turcas, pero esta circunstancia perturbó las relaciones entre ambos. Ver «FACTBOX-Oil companies active in Iraqi Kurdistan», *Reuters*, 5 de enero de 2011. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/iraq-oil-kurdistan-idUSLDE70403M20110105> [consulta: abril de 2022].

⁶ «Turkey's Erdogan: peace process with Kurdish militants impossible», *Reuters*, 28 de julio de 2015. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-turkey-kurds-idUSKCN0Q20UV20150728> [consulta: abril de 2022].

⁷ El PYD es el partido político sirio afiliado con el PKK y el YPG su brazo armado.

como aliado preferente en sus operaciones anti-Dáesh en Siria, cerró cualquier posibilidad de entendimiento.

A pesar de todo, la política de «cero problemas con los vecinos» sí que había permitido a la diplomacia turca extender su influencia hacia el espacio postsoviético, Cáucaso y Asia Central y cosechar ciertos éxitos. En primer lugar, Turquía había podido establecer una relación a nivel de asociación estratégica con Ucrania, incluyendo una estrecha cooperación de sus industrias de defensa, y, en segundo, había promovido la formación de una asociación triangular de cooperación con Georgia y Azerbaiyán, este último con quien mantenía relaciones de cuasi hermandad. Sin embargo y, a pesar de intentos de acercamiento, sus relaciones con Armenia continuaban siendo inexistentes. Por otro lado, con la vista puesta en las repúblicas turcofonas de Asia central, promovió en 2009 la fundación de la Organización de Estados Turcos, organismo intergubernamental de cooperación que en la actualidad integra a Azerbaiyán, Kazajistán, Kirguistán, Turquía y Uzbekistán. Pero, inevitablemente, todas estas circunstancias acabaron influyendo negativamente en sus relaciones con Rusia, con quien comparte frontera marítima en el mar Negro y con quien acabó colisionando en Siria, especialmente tras el derribo en noviembre de 2015 de un avión de combate ruso que había invadido su espacio aéreo.

Naturalmente, no todos los fracasos acumulados en política exterior son directamente atribuibles a errores de la diplomacia turca y mucho tiene que ver en ello el deterioro de la situación de seguridad en la región. En particular, es preciso tener en cuenta la evolución del fenómeno terrorista en su propio territorio y a lo largo de toda su frontera sur. Empezando por Daesh, que ya a mediados de 2014 se había asentado firmemente en el norte de Siria e Irak y desde 2015 se había mostrado capaz de perpetrar mortíferos atentados en las principales ciudades turcas, Ankara y Estambul⁸, y continuando con el PKK, que, como ya hemos mencionado, había reanudado su actividad terrorista tras la ruptura del proceso de negociación en julio de 2015, con repercusiones en Irak y en el noreste de Siria, donde su filial el PYD/YPG se había convertido, con apoyo norteamericano, en la facción dominante.

⁸ «A Timeline of ISIS Attacks in Turkey and Corresponding Court Cases», *International Crisis Group*, 29 de junio de 2020. Disponible en: <https://www.crisisgroup.org/timeline-isis-attacks-turkey-and-corresponding-court-cases> [consulta: abril de 2022].

Sea como fuere, analizada en su conjunto, la política exterior turca se había mostrado incapaz de alcanzar sus objetivos. Se imponía un cambio de rumbo y, en mayo de 2016, el presidente Erdoğan decidía prescindir de su primer ministro y padre intelectual del «enfoque integrador», Ahmet Davutoğlu, a quien se responsabilizó del desastre.

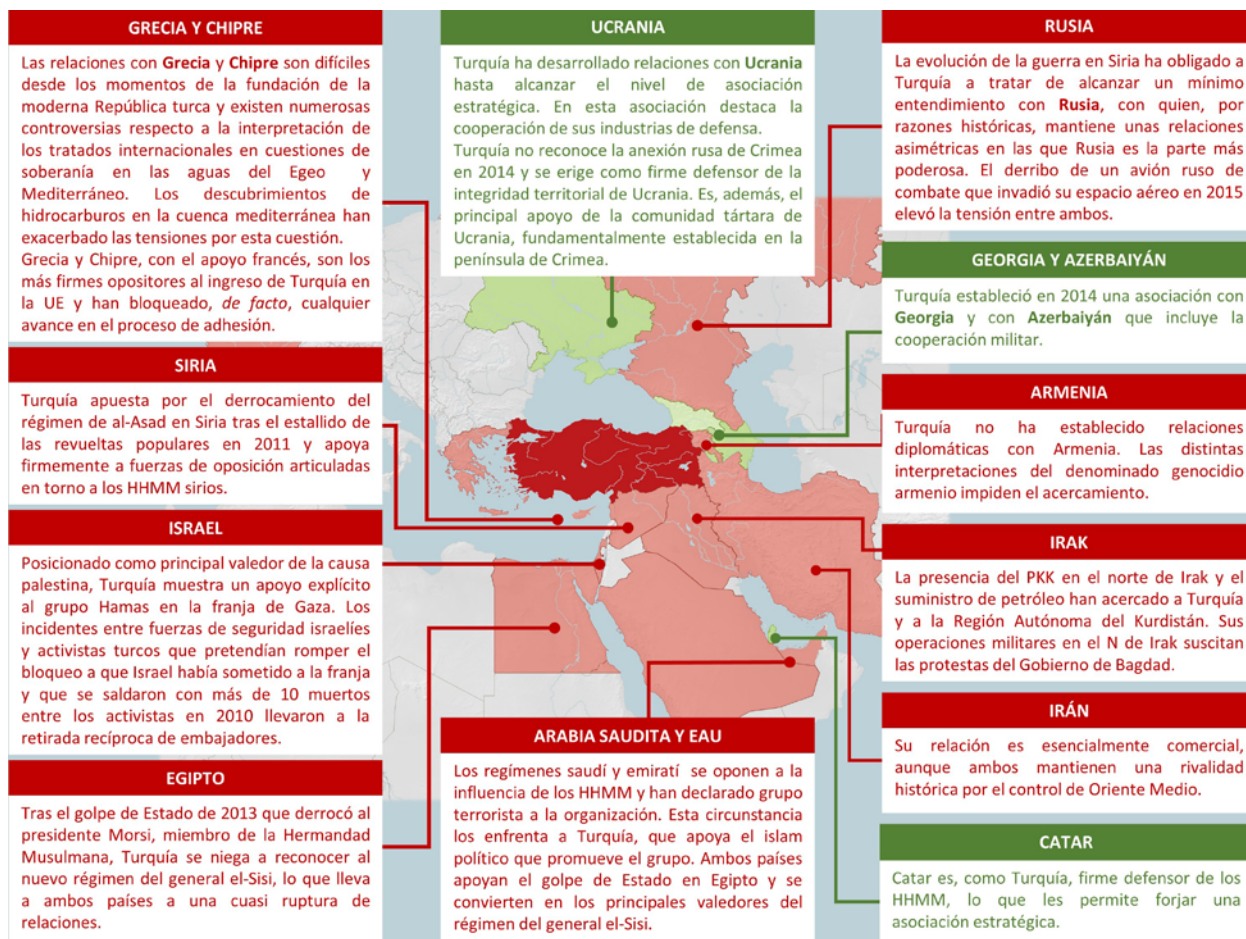


Figura 1. Las relaciones exteriores de Turquía en 2016: ¿sin problemas con sus vecinos?

Autonomía estratégica en la política exterior turca post-2016: los límites del *hard power*

La salida de Davutoğlu permitió, tras la presentación de disculpas públicas por parte del presidente Erdoğan por el derribo del avión, restablecer las deterioradas relaciones con Rusia, paso previo para acometer el cambio de orientación de su política exterior que, mediante una mayor implicación de su poder militar, pretendía tratar los problemas de seguridad que el *soft power* no había sido capaz de resolver (figura 2).

Este cambio de paradigma recibió el impulso definitivo apenas dos meses después, tras el frustrado golpe de Estado de julio de 2016 y en ello mucho tiene que ver la actitud de los distintos Gobiernos frente a estos dramáticos acontecimientos. Si bien los socios y aliados occidentales reaccionaron con lentitud, frialdad y, *a posteriori*, de manera crítica, llegando incluso a especular en algún caso con que el golpe había sido orquestado por el propio Erdoğan⁹, la reacción desde Moscú fue inmediata e inequívoca, ofreciendo a Erdoğan no solo apoyo político incondicional sino, como posteriormente se conoció, ayuda militar inmediata para sofocar la rebelión¹⁰. Poco se han valorado estos hechos en Occidente, pero el apoyo ofrecido en aquellos difíciles momentos por el presidente Putin ha sido una de las circunstancias que mayor influencia ha tenido en las relaciones exteriores de Turquía en los ya más de cinco años transcurridos desde entonces. Quedaba claro que, a pesar de las enormes diferencias que separaban sus respectivas visiones estratégicas, el entendimiento con Rusia era insoslayable.

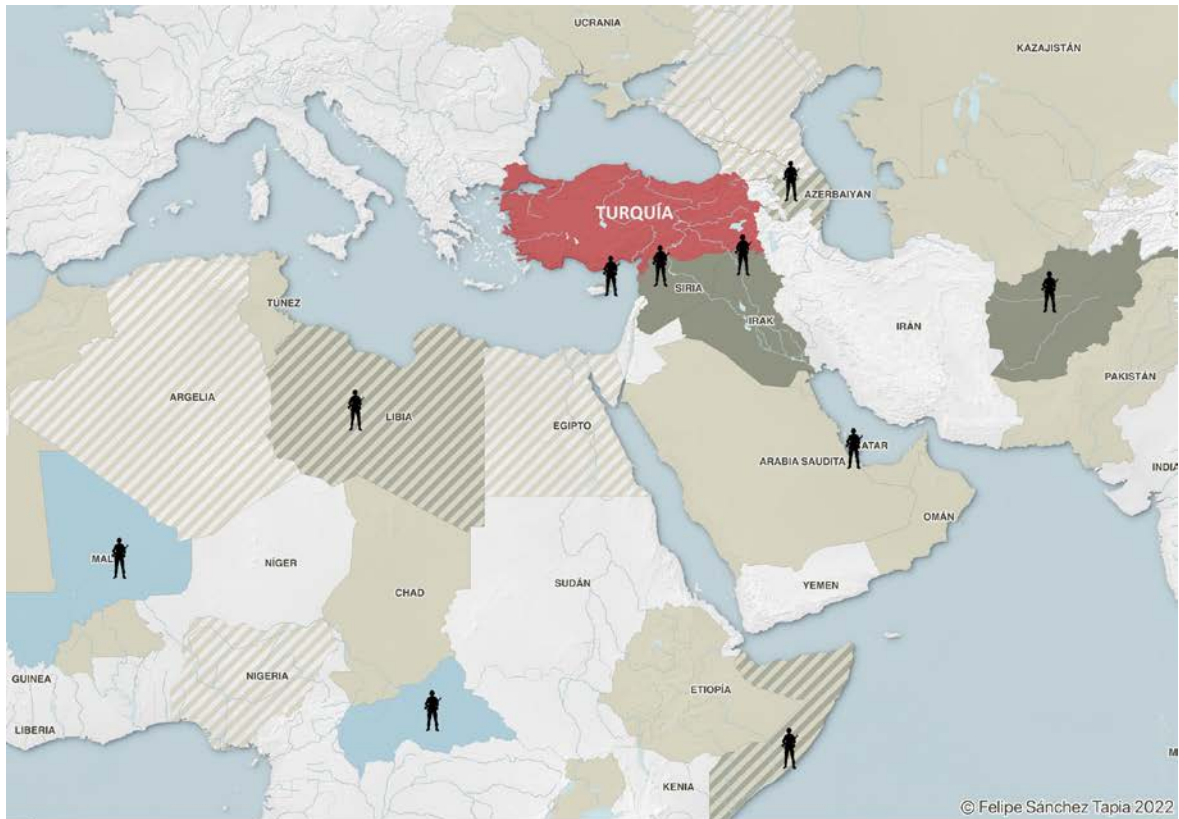
Contando con su beneplácito, las Fuerzas Armadas turcas pudieron llevar a cabo una serie de operaciones militares en Siria que le permitieron, en primera instancia, alejar a Dáesh de su territorio pero, sobre todo, interferir con las aspiraciones kurdas de establecer un corredor que uniese las bases del PKK en el norte de Irak con el Mediterráneo a través de los dominios del PYD en Siria y a lo largo de toda su frontera sur¹¹. Simultáneamente y respondiendo a la evolución de los acontecimientos, incrementó su presencia naval en el área mediterránea con la intención de evitar hechos consumados y «marcar el territorio», no dejando la más mínima duda respecto al valor estratégico que otorgaba a esta región y a sus recursos naturales. Su intervención militar en Libia en 2019 para impedir la caída del Gobierno de Acuerdo Nacional (GAN) libio en Trípoli le permitió alcanzar un importante acuerdo de delimitación de zona económica exclusiva (ZEE) con el que pretendía reforzar sus argumentos¹².

⁹ «'No excuse' for Turkey to abandon rule of law: EU's Mogherini», *Reuters*, 18 de julio de 2016. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-turkey-security-eu-mogherini-idUSKCN0ZY0EZ> [consulta: enero de 2022].

¹⁰ «Russia offered to help Turkey's Erdogan on night of failed coup – Kathimerini», *Ahval News*, 22 de julio de 2019. Disponible en: <https://ahvalnews.com/july-15/russia-offered-help-turkeys-erdogan-night-failed-coup-kathimerini> [consulta: enero de 2022].

¹¹ Operaciones «Escudo del Éufrates» (2016-2017), «Rama de Olivo» (2018) y «Manantial de Paz» (2019). Por otro lado, en cooperación directa con Rusia en el marco del foro de Astaná, Turquía desplegó en septiembre de 2018 fuerzas militares en el enclave de Idlib, al noroeste del país, donde se mantiene en la actualidad. Este despliegue le permite ejercer cierto control sobre algunas facciones de la oposición al régimen sirio y, sobre todo, impedir un indeseable flujo de refugiados hacia territorio turco.

¹² *Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Turkey and the Government of National Accord State of Libya on delimitation of the maritime jurisdiction areas in the Mediterranean*, 27 de noviembre de 2019. Disponible en:



	<i>Países en los que Turquía ha llevado a cabo operaciones militares o cuentan con despliegue de tropas turcas</i>		<i>Países que con anterioridad a 2016 habían sido destinatarios de exportaciones de la industria de defensa</i>
	<i>Operaciones de NN. UU. con participación de las Fuerzas Armadas turcas</i>		<i>Países en los que Turquía ha llevado a cabo operaciones militares o cuentan con despliegue de tropas turcas y son destinatarios de exportaciones de la industria turca de defensa</i>
	<i>Países destinatarios de exportaciones de la industria turca de defensa en el periodo 2016-2021</i>		

Exportaciones de armamento en el periodo 2016 - 2021 (en millones de USD)

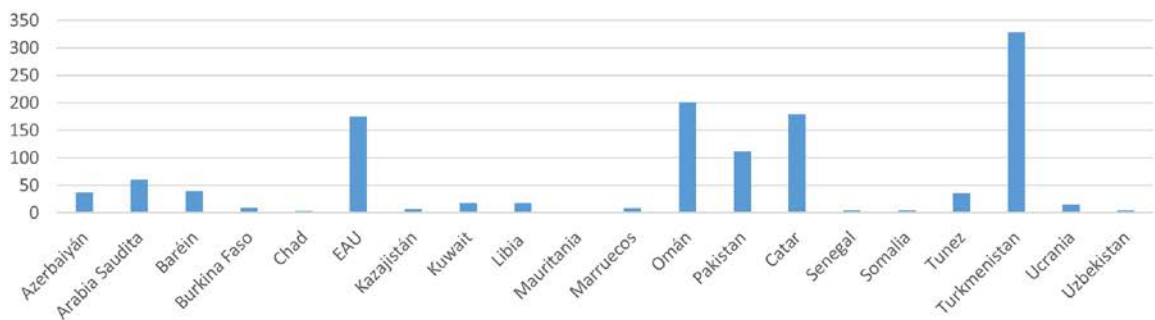


Figura 2. Dimensión de seguridad en la política exterior turca. Fuente de datos: SIPRI. Elaboración propia

https://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/Turkey_11122019_%28HC%29_MoU_Libya-Delimitation-areas-Mediterranean.pdf [consulta: abril de 2022].

Todas estas actuaciones han ido acompañadas por la expansión de su industria de defensa, con la finalidad, no solo de influir en su entorno, lo que incluye, si es menester, a rivales regionales, como Arabia Saudita y EAU, sino de rentabilizar un sector económico que considera estratégico.

Pero a finales de 2020 y tras cuatro años de implementación, aunque los éxitos cosechados sobre el terreno por estas intervenciones militares resultaban evidentes, también lo eran sus efectos adversos. En un momento geopolítico de renovada competición entre grandes potencias globales¹³, la ejecución de una política exterior autónoma y realista no estaba exenta de riesgos y requería del mantenimiento de un delicado equilibrio entre los intereses turcos y los del resto de actores implicados: Rusia, por un lado, y las potencias occidentales, especialmente EE. UU. y algunos países de la UE como Francia y Grecia, por otro, y esto no se había conseguido.

Aunque el entendimiento con Rusia se vio en un primer momento impulsado tras el frustrado golpe de Estado de julio de 2016, la divergencia de objetivos a nivel estratégico en los conflictos de Siria y Libia acabó por poner de relieve los límites de esta cooperación. Su relación bilateral, históricamente pragmática pero asimétrica y en la que Turquía es la parte más débil, apenas se vio alterada. Y eso a pesar de gestos notables como la adquisición del sofisticado sistema antiaéreo de fabricación rusa S-400, que, por otro lado, ha resultado muy contraproducente para sus relaciones con los Estados Unidos, que, considerablemente deterioradas, se situaron en uno de los peores momentos de las últimas décadas¹⁴. Tanto es así que Turquía se ha convertido en el primer miembro de la OTAN sometido a sanciones norteamericanas y expulsado del programa del avión de combate de 5.ª generación F-35, aparato que le resulta esencial para renovar su Fuerza Aérea y mantener la superioridad en el aire sobre sus rivales en la región. Ni siquiera su intervención militar en Siria para combatir a Dáesh ha conseguido romper el apoyo norteamericano a la filial del PKK, que, como ya hemos comentado, constituye el principal escollo en sus relaciones.

¹³ *National Security Strategy of the United States of America*, diciembre de 2017. Disponible en: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> [consulta: mayo de 2022] e *Interim National Security Strategic Guidance*, marzo de 2021. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf> [consulta: mayo de 2022].

¹⁴ SÁNCHEZ TAPIA, Felipe. *Turquía, entre el S-400 y la pared*. Documento de Análisis IEEE 13/2022, de 23 de febrero de 2022. Disponible en: https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA13_2022_FELSAN_Turquia.pdf [consulta: abril de 2022].

Si por lo que a las grandes potencias globales respecta el balance distaba de ser satisfactorio, su acción militar en el Mediterráneo, en apoyo a sus reivindicaciones territoriales, ha exacerbado las tensiones con Francia, Grecia y Chipre, lo que, inevitablemente, ha acabado extendiéndose a sus relaciones con el conjunto de la UE. Y no solo eso, la militarización de los problemas en esta región ha tenido como consecuencia la formación de una asociación política que, englobando a Egipto, Francia, Chipre, Grecia, Israel, Italia, Jordania y la Autoridad Palestina, claramente se articula en contra de sus intereses: el Foro Gasístico del Mediterráneo Oriental (EMGF, por sus siglas en inglés).

En otro orden de cosas, su intervención en los conflictos en Siria y Libia profundizaron la polarización en torno a los HHMM que más arriba hemos mencionado, consolidándose la asociación de naciones árabes (Arabia Saudita, Baréin, Egipto y Emiratos Árabes Unidos) con el denominador común de oponerse a los intereses turcos en el área que abarca desde el golfo Pérsico hasta Libia. El Acuerdo del Siglo presentado en enero de 2020 a la Autoridad Palestina¹⁵ y los Acuerdos de Abraham en el verano de ese mismo año supusieron un serio revés para Turquía como valedor de la causa palestina, reforzando los lazos entre la asociación árabe antiturca¹⁶ e Israel, con intereses también opuestos a los turcos.

No obstante, no todo resultaba negativo y con Ucrania y otros países del espacio postsoviético en el Cáucaso sur, en Asia Central y en África, continente donde ha llevado a cabo una expansión diplomática digna de mención¹⁷, el balance resultaba, al menos parcialmente, favorable. A pesar de ello, el panorama en su conjunto era preocupante y el país había caído en algo muy parecido al aislamiento internacional. Dicho brevemente y, como acertadamente definía el ex embajador de Turquía en EE. UU., Namik Tan, el

¹⁵ *Peace to Prosperity: A Vision to Improve the Lives of the Palestinian and Israeli People*. The White House, 28 de enero de 2020. Disponible en: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2020/01/Peace-to-Prosperity-0120.pdf> [consulta: abril de 2022].

¹⁶ En realidad, esta asociación también se ha labrado como un frente antiiraní, auténtico motor de los Acuerdos de Abraham.

¹⁷ SÁNCHEZ TAPIA, Felipe. «Turcáfrica», *poder virtuoso en acción*. Documento de Análisis IEEE 29/2020, 23 de septiembre de 2020. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2020/DIEEEA29_2020FELSAN_TurcAfrica.pdf [consulta: abril de 2022].

país se había transformado de una «isla de estabilidad» en Oriente Medio en una «isla de soledad» diplomática¹⁸ (figura 3).

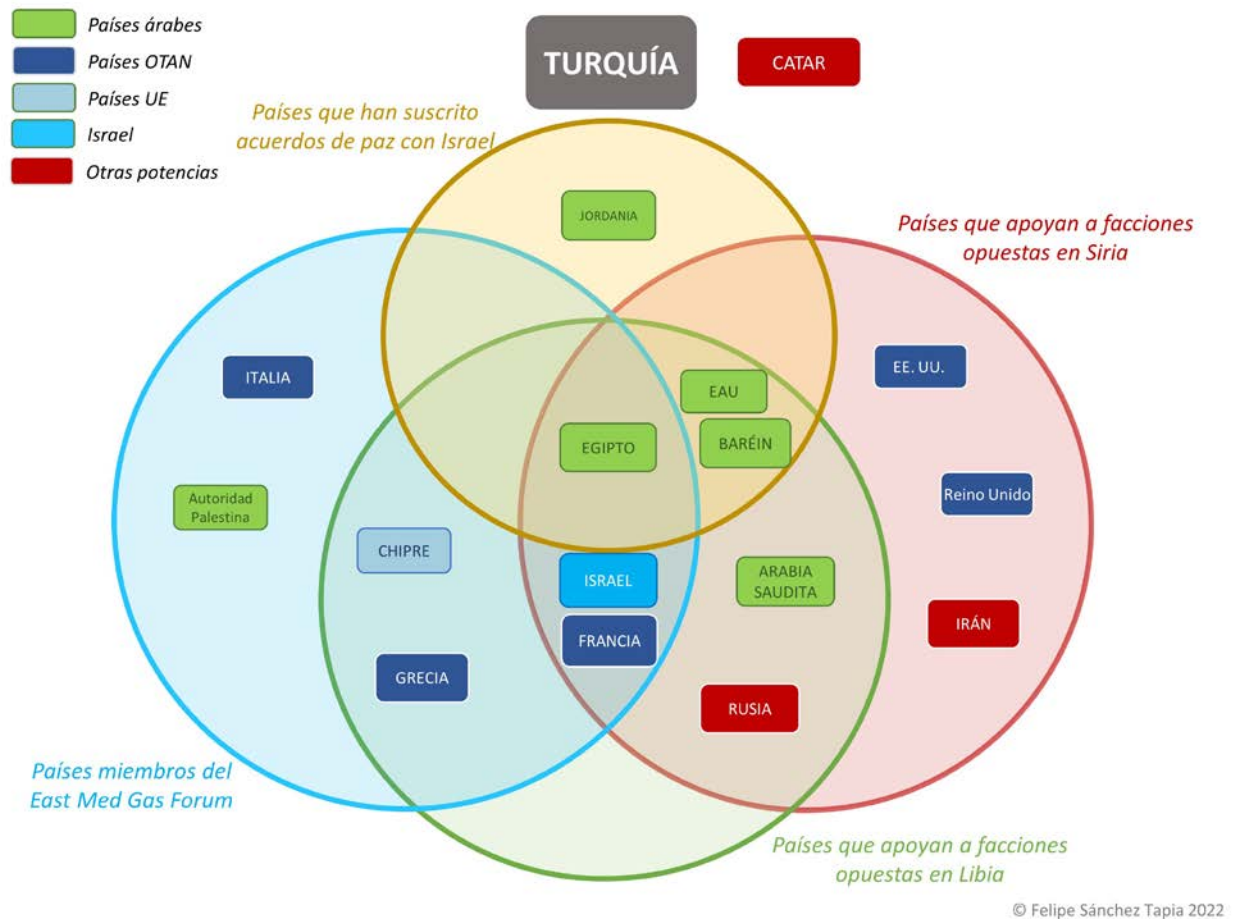


Figura 3. Soledad diplomática de Turquía en Oriente Medio y norte de África. Elaboración propia

La era Biden: retorno al equilibrio y distensión

Cuando Joe Biden se impuso en las elecciones norteamericanas en noviembre de 2020 resultaba evidente que la política exterior basada en un amplio empleo del *hard power* había alcanzado sus límites. Y la llegada de Biden no presagiaba nada bueno para Turquía. Si el presidente Trump había hecho gala durante su mandato de una considerable tolerancia hacia Erdoğan¹⁹, tratando incluso de evitar la aplicación de las

¹⁸ TAN, Namik. «Turkey's road to diplomacy of loneliness», *Yetkin Report*, 15 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://yetkinreport.com/en/2020/09/15/turkeys-road-to-diplomacy-of-loneliness/> [consulta: abril de 2022].

¹⁹ «Trump Says Obama Treated Erdogan Unfairly on Patriot Missile», *Bloomberg*, 29 de junio de 2019. Disponible en: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-06-29/erdogan-says-no-setback-on-missile-system-deliveries-from-russia> [consulta: abril de 2022].

sanciones que la ley prevé para quienes contratan con empresas rusas sometidas a embargo²⁰, el nuevo inquilino de la Casa Blanca se había mostrado en el pasado poco amistoso con el presidente turco al que, en una entrevista concedida al *New York Times* en enero de 2017, tildaba de «autócrata», manifestando explícitamente la necesidad de materializar su apoyo a los líderes de la oposición para que «se enfrenten y derroten a Erdoğan»²¹.

Por otro lado, tampoco el panorama interno invitaba al optimismo. El deterioro de la economía turca era, a esas alturas, difícil de maquillar y a ojos de los analistas la situación empezaba a asemejarse de manera preocupante al círculo vicioso de inflación²², y depreciación de la lira turca²³ en el que el país se había sumido a finales de los años 90 y que lo llevó al punto del desastre. Lo último que se necesitaba era dificultar, no digamos impedir, unas relaciones comerciales e inversiones directas procedentes de países occidentales, muy especialmente de miembros de la UE, con quienes, desde este punto de vista, Turquía está intrínsecamente unida (figura 4).

Muchos frentes abiertos tanto en el exterior como en el interior que, con las elecciones presidenciales de 2023 a la vista, resultaba imprescindible cerrar, lo que, una vez más, pasaba por el reajuste de una política exterior que, obviamente, había llevado al país a una delicada situación. Un desafío complejo que, en un momento geopolítico de renovada rivalidad entre grandes potencias, requería armonizar objetivos, en ocasiones, contradictorios. Por un lado, la revitalización de su economía necesitaba de la recuperación de su posicionamiento como socio estratégico de EE. UU. y una reducción de las tensiones con la UE sin llegar a romper las relaciones «privilegiadas» con Rusia que con tanto esfuerzo se habían conseguido establecer. Y, por otro lado, era imprescindible asegurar el interés nacional consolidando sus avances en Siria, Libia, el Cáucaso y en el área mediterránea.

²⁰ *Countering America's Adversaries through Sanctions Act*. Disponible en: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information/countering-americas-adversaries-through-sanctions-act> [consulta: abril de 2022].

²¹ Entrevista a Joe Biden, *The New York Times*, 17 de enero de 2017. Disponible en: <https://www.nytimes.com/interactive/2020/01/17/opinion/joe-biden-nytimes-interview.html> [consulta: abril de 2022].

²² En enero de 2021 la inflación superaba el 12 % con tendencia al alza. En marzo de 2022 ha alcanzado el 61 % (Trading Economics en <https://tradingeconomics.com/turkey/inflation-cpi>).

²³ A lo largo del año 2020 la lira turca se había depreciado un 40 % con respecto al dólar estadounidense. El proceso continuó durante 2021 y a finales de ese año la depreciación respecto a enero de 2019 era del 177 % (datos Google Finance).

con sus intereses nacionales más inmediatos. La reciente visita de Erdoğan a Arabia Saudita confirma esta tendencia²⁸.

También se espera que la mejora de las relaciones con el bloque árabe contribuya a rebajar la tensión en el área mediterránea, para lo que resulta imprescindible el entendimiento con Israel. Para ello, Turquía trata de aprovechar las ventajas que su posición geográfica y su infraestructura gasística ofrecen como vía de tránsito para las exportaciones de gas israelí hacia Europa²⁹, opción que ha ganado valor tras la retirada del apoyo norteamericano al proyecto de gasoducto EastMed Pipeline³⁰. Pero para ello, resulta imprescindible la rebaja del tono de su retórica y la moderación de su apoyo a la causa palestina. Algo ya perceptible y, *de facto*, Turquía ya ha expulsado de su territorio a un puñado de líderes de la organización³¹. La rebaja de la tensión con Grecia responde a esta misma necesidad y, recientemente, se han recuperado viejos mecanismos de comunicación que durante años se habían relegado al olvido³². Esto no va a resolver problemas con profundas raíces históricas y es probable que continuemos asistiendo a incidentes esporádicos en aguas del Egeo y del Mediterráneo. Pero una mínima distensión, que no podrá producirse sin la buena voluntad de ambas partes, permitiría a Turquía una mejora sustancial en sus relaciones con el conjunto de la UE.

Abundando en esta dirección, Turquía ha restablecido conversaciones con Armenia con la intención de normalizar relaciones, para lo que la resolución del conflicto en Nagorno-Karabaj era condición *sine qua non*. Tras la recuperación por Azerbaiyán de la mayor parte de ese territorio a finales de 2020 se ha eliminado uno de los mayores obstáculos a salvar, aunque aún queda por resolver el espinoso asunto del reconocimiento del denominado «genocidio armenio»³³. Todavía es pronto para determinar en qué medida se va a conseguir el objetivo, pero habida cuenta de la influencia que la diáspora armenia

²⁸ «Erdogan visits Saudi Arabia hoping for new era in ties», *Reuters*, 29 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.reuters.com/world/middle-east/turkeys-erdogan-travel-saudi-arabia-thursday-2022-04-28/> [consulta: mayo de 2022].

²⁹ «Israel-Turkey gas pipeline discussed as European alternative to Russian energy», *Reuters*, 29 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.reuters.com/business/energy/israel-turkey-gas-pipeline-an-option-russia-wary-europe-sources-2022-03-29/> [consulta: abril de 2022].

³⁰ «US withdraws support from EastMed gas pipeline project», *Agencia Anadolu*, 11 de enero de 2022. Disponible en: <https://www.aa.com.tr/en/world/us-withdraws-support-from-eastmed-gas-pipeline-project/2470881> [consulta: abril de 2022].

³¹ « Hamas fears warming in Turkey-Israel ties », *Al Monitor*, 4 de mayo de 2022. Disponible en: <https://www.al-monitor.com/originals/2022/05/hamas-fears-warming-turkey-israel-ties> [consulta: mayo de 2022].

³² «Turkey, Greece agree to improve ties amid Ukraine conflict», *Reuters*, 14 de marzo de 2022. Disponible en: [Turkey, Greece agree to improve ties amid Ukraine conflict | Reuters](https://www.reuters.com/world/europe/turkey-greece-agree-improve-ties-amid-ukraine-conflict-2022-03-14/) [consulta: abril de 2022].

³³ «Turkey and Armenia close to normalization», *Daily Sabah*, 12 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.dailysabah.com/opinion/columns/turkey-and-armenia-close-to-normalization> [consulta: abril de 2022].

ejerce en países como E.E. U.U. y Francia, países en los que esta comunidad es particularmente numerosa³⁴, cualquier mejora en sus relaciones contribuirá, al menos indirectamente, a mejorar las relaciones de Turquía con esas potencias occidentales.

Y la geopolítica acudió en su ayuda

En este proceso de «control de daños» que ya se venía desarrollando satisfactoriamente, dos acontecimientos con enormes consecuencias geopolíticas han permitido a Turquía mostrarse como potencia regional indispensable: la retirada estadounidense de Afganistán y la guerra de Ucrania.

En el primer caso, Turquía ha visto una magnífica oportunidad para hacer valer su capacidad de interlocución con el régimen talibán y, junto con Catar, se ha erigido como actor esencial para mantener, al menos, vías de comunicación abiertas con las potencias occidentales y con la OTAN. Así mismo, su influencia en Asia Central puede resultar de gran utilidad para EE. UU. si quiere acceder a esta región, patio trasero de Rusia y China, que ha quedado fuera de su alcance.

En el segundo, la difícil política de equilibrios que le ha permitido, no sin asumir considerables riesgos, mantener relaciones simultáneamente con Ucrania y Rusia, ha comenzado a dar réditos y le ha permitido posicionarse como el mejor mediador posible de cara a una resolución del conflicto. Las conversaciones de paz mantenidas en Antalya (11-13 de marzo de 2022) con participación de los ministros de Asuntos Exteriores de ambos países, las de mayor nivel de las realizadas hasta la fecha³⁵, y posteriormente, Estambul (29 de marzo)³⁶ son buena prueba de ello. Resulta un hecho destacable, más si se tiene en cuenta que Turquía no solo no ha reconocido la anexión rusa de Crimea en 2014, sino que es el principal valedor de la comunidad tártara en la península, o lo que queda de ella³⁷, lo que, recurrentemente, ha irritado a la Federación Rusa.

³⁴ 1.600.000 en EE. UU. y 650.000 en Francia - *Office Of The High Commissioner For Diaspora Affairs*. Disponible en: <http://diaspora.gov.am/en> [consulta: abril de 2022].

³⁵ «Lavrov y Kuleba se reúnen en Turquía para hablar del conflicto de Ucrania», *EuroEFE*, 10 de marzo de 2022. Disponible en: <https://euroefe.euractiv.es/section/exteriores-y-defensa/news/lavrov-y-kuleba-se-reunen-en-turquia-para-hablar-del-conflicto-de-ucrania/> [consulta: abril de 2022].

³⁶ «New round of Russia-Ukraine peace talks starts in Istanbul», *Agencia Anadolu*, 29 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.aa.com.tr/en/politics/new-round-of-russia-ukraine-peace-talks-starts-in-istanbul/2548768> [consulta: abril de 2022].

³⁷ La minoría tártara de Ucrania, étnicamente túrquica y de religión musulmana, se ha opuesto tradicionalmente a la incorporación de Crimea en la Federación Rusa. Las cifras de población son difíciles de definir con precisión, pero se estima que, previo a la anexión rusa, entre el 10 % y el 15 % de los habitantes era de origen tártaro. Muchos de ellos

Desde el inicio del conflicto armado el pasado 24 de febrero, Turquía ha hecho considerables esfuerzos por mantener cierta neutralidad con los contendientes y, aunque políticamente más próximo al Gobierno ucraniano, ha evitado los excesos a la hora de referirse a las acciones rusas. Es cierto que, en los primeros momentos, Erdoğan no dudó en criticar, por poco contundente, la respuesta de la OTAN y la reacción occidental a la agresión rusa³⁸. Por otro lado, Turquía votó a favor de la resolución condenatoria de la Asamblea General de NN. UU. el pasado 2 de marzo y, más recientemente, ha cerrado su espacio aéreo a vuelos de sostenimiento hacia el teatro de operaciones en Siria³⁹. Sin duda, son todos ellos gestos que sitúan a Turquía inequívocamente próxima a las tesis occidentales, lo que tendrá gran valor en función de la evolución del conflicto. Pero, al mismo tiempo, Turquía no puede obviar el hecho de que aún depende de Rusia económicamente y, desde el punto de vista militar, en zonas de operaciones como Siria y Libia. Por esa razón, su actuación ha pretendido marcar distancias con el resto de aliados de la OTAN, optando por no adherirse a la retahíla de sanciones impuestas al régimen ruso y evitando el cierre de su espacio aéreo a aeronaves civiles rusas.

Muy cuidadoso ha sido, además, con la aplicación de la Convención de Montreux, que regula el paso de buques de guerra por los estrechos turcos, Bósforo y Dardanelos, de la que Turquía es garante. Su artículo 19 exige impedir el acceso desde y hacia el mar Negro a buques de guerra de Estados beligerantes en caso de conflicto, en este momento Rusia y Ucrania⁴⁰. La aplicación de la Convención se preveía problemática pues, entre otras consideraciones, si el conflicto se prolonga, el mantenimiento de las operaciones rusas en Siria se verá enormemente perjudicado. Por otro lado, y en un intento de compensar el evidente perjuicio que se causa a la flota rusa, Turquía ha ido más allá de lo que estrictamente exige la Convención y ha cerrado también los estrechos a buques de guerra en general, lo que impide el acceso al mar Negro también a los de la OTAN. Ni una ni otra cuestión ha causado problema alguno por el momento, pero no

abandonaron Crimea tras la anexión. Para más información ver «Crimean Tatars: Eight Years of Anything but Marginal Resistance», *EjilTalk*, blog of the European Journal of International Law, de 25 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.ejiltalk.org/crimean-tatars-eight-years-of-anything-but-marginal-resistance/> [consulta: abril de 2022].

³⁸ «Erdoğan says NATO, Western reaction to Russian attack not decisive», *Reuters*, 25 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.reuters.com/world/erdogan-says-nato-western-reaction-russian-attack-not-decisive-2022-02-25/> [consulta: abril de 2022].

³⁹ «Turkey closes airspace to Russian military aircraft to Syria: FM Çavuşoğlu», *Daily Sabah*, 23 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.dailysabah.com/politics/diplomacy/turkey-closes-airspace-to-russian-military-aircraft-to-syria-fm-cavusoglu> [consulta: abril de 2022].

⁴⁰ *Compendio de tratados internacionales registrados ante el Secretariado de la Sociedad de Naciones correspondiente al año 1936*. Disponible en: United Nations Treaty Collection, p. 213 y sigs. <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/LON/Volume%20173/v173.pdf> [consulta: abril de 2022].

puede descartarse que, en caso de «enquistamiento» de la guerra en Ucrania por un periodo prolongado de tiempo, esta cuestión llegue a ser motivo adicional de fricción entre Rusia y Turquía. Y no olvidemos que Turquía es miembro de la OTAN.

Conclusión

A lo largo de las últimas dos décadas, la política exterior turca ha tratado de hacer del país una potencia regional que, recuperando el poder y prestigio de los que gozó en el pasado el Imperio otomano, sea capaz de extender su influencia en aquellos territorios que antaño le pertenecieron. Es un objetivo que ha permanecido inalterable a lo largo de los años, aunque la evolución del entorno geopolítico tanto a nivel global como regional ha obligado a una continua adaptación de sus estrategias para alcanzarlo.

Las políticas basadas en la aplicación del supuesto ascendiente de su pasado otomano, guiadas en un principio por un enfoque integrador cargado de buenas intenciones y empleando prioritariamente recursos propios del *soft power*, acabaron estrellándose con la tozuda realidad de la geopolítica. La divergencia de intereses con sus socios y aliados occidentales y la diferente visión respecto a los problemas regionales, muy especialmente los relativos a su propia seguridad, fueron llevando al Gobierno turco a adoptar una política exterior cada vez más autónoma e independiente que, tratando de resolver sus necesidades de seguridad, no siempre compartidas, otorgó un mayor protagonismo al empleo del poder militar. El problema de la aplicación de esta política que, no obstante, ha obtenido ciertos éxitos, es que ha exacerbado las tensiones con sus socios y aliados occidentales y con sus rivales regionales, fomentando la formación y consolidación de asociaciones articuladas en contra de sus intereses que han llevado al país al aislamiento diplomático. Así, por ejemplo, la asociación entre Grecia, Chipre, Egipto e Israel se ha visto reforzada por la firma de los Acuerdos de Abraham, que integra en la ecuación a las potencias árabes de golfo Pérsico.

Todo ello vino a complicarse aún más con el relevo en la presidencia estadounidense a comienzos de 2021, que se adivinaba hostil con el régimen turco, especialmente hacia su presidente. Con las elecciones presidenciales de 2023 a la vista y con un panorama interno igualmente complicado por un deterioro de su economía que resultaba difícil de maquillar, el Gobierno turco se vio forzado a adoptar medidas para enderezar una situación muy desfavorable y, sobre todo, insostenible a largo plazo.

Comenzando con una notable moderación en el tono agresivo de su retórica, Turquía inició una campaña de «control de daños» en su política exterior que pasaba por limar asperezas y acercarse políticamente a todas las potencias rivales, lo que, es preciso reconocer, se ha llevado a cabo de manera exitosa. En estas circunstancias, acontecimientos recientes propios de la geopolítica global han contribuido a impulsar ese giro hacia la moderación. La retirada estadounidense de Afganistán, país en el que Turquía ejerce considerable influencia, y, sobre todo, la guerra en Ucrania, han permitido a Turquía obtener réditos de una arriesgada política de equilibrio entre Oriente y Occidente que en el pasado había sido causa de numerosos problemas.

Ciertamente, el retorno de la rivalidad entre grandes potencias, aun presentando considerables diferencias con el periodo de la Guerra Fría, vuelve a otorgar a Turquía un valor similar al que, como país fronterizo con la Unión Soviética, ostentaba durante aquellos años. De esta manera y a pesar de contar con una considerable oposición entre no pocos dirigentes en Washington y muchas capitales europeas, Turquía ha podido recuperar gran parte del capital político que había dilapidado durante los últimos años. Sin embargo y aunque los beneficios de una innegable proximidad al bloque occidental han empezado a manifestarse, Turquía depende de su, todavía, poderoso vecino del norte en cuestiones clave como el suministro energético, sus relaciones comerciales o el mantenimiento de sus operaciones militares en Siria o en Libia. Dar la espalda a Rusia no es una opción viable y es de esperar que Turquía haga todo lo posible por mantener intacta su capacidad de mediación.

Una vez más, Turquía se mueve en un equilibrio inestable entre las potencias occidentales y sus rivales geopolíticos. La buena noticia es que, tenga éxito o no en la consecución de un alto el fuego duradero en Ucrania, Turquía habrá podido demostrar al mundo que continúa siendo un actor imprescindible con el que es necesario contar. La mala, que, conforme el conflicto se alargue en el tiempo, Turquía podría verse obligada a abandonar la ambigüedad y tomar partido, lo que afectaría a sus relaciones con Rusia, poniendo en peligro su estrategia de equilibrios. El tiempo lo dirá.

*Felipe Sánchez Tapia**
Coronel. Analista del IEEE
[@sancheztapiaf](https://twitter.com/sancheztapiaf)