



ACADEMIA DE LAS CIENCIAS
Y LAS ARTES MILITARES

Comunicaciones académicas

Turquía: El arriesgado ejercicio de una diplomacia político-militar

Antonio Núñez García-Sauco
Academia de las Ciencias y las Artes Militares
Sección de Pensamiento y Moral Militar

21 de abril de 2023

Introducción

Las guerras en Siria y Ucrania han reavivado el interés por la diplomacia turca capaz de negociar con Rusia mientras está en guerra con ella y de enfrentarse a sus aliados manteniendo la alianza. Esta asombrosa capacidad diplomática, apoyada en la prevalencia absoluta del interés nacional, se nutre, formalmente, de una larga tradición bizantina y se articula a través de una eficaz integración de los aspectos diplomáticos y militares. En definitiva, la diplomacia turca, para una mejor defensa del interés nacional, se ha anclado en una férrea independencia frente a amigos y enemigos, pudiendo caracterizarse, tanto por la confrontación con quienes integra alianzas, como por el diálogo y la cooperación con adversarios.

La influencia de la tradición bizantina

Como imperio histórico, Turquía conserva una orgullosa nostalgia de grandeza que sostiene con una vigorosa política exterior especialmente en sus antiguos dominios. La geografía de este ámbito histórico, el gran espacio estratégico entre Oriente y Occidente confiere una especial dimensión de globalidad a la diplomacia turca. El

Imperio Otomano, sucesor del Bizantino, logró, a pesar de sus profundas grietas, conservar una cierta continuidad histórica. Más acostumbrados a guerrear que a gobernar, los turcos dejaron en gran medida la administración imperial en manos greco-bizantinas. El entendimiento entre ambos contribuyó a la supervivencia multiseccular del Imperio. Al asumir esta herencia histórica, el gran Kemal Atatürk buscó asentar la moderna Turquía y su diplomacia, además de en la laicidad y la orientación prooccidental, en dos criterios básicos:

- 1) Primacía del interés nacional: La focalización invariable sobre el interés nacional ha hecho que la diplomacia turca sea claramente predecible ante cualquier evento, interno o internacional, de carácter político, como el ingreso de Suecia en la OTAN, o militar, como la violación de su espacio aéreo por un avión ruso. La integridad territorial, la soberanía política y la dignidad turca, marco básico del interés nacional, no admiten excepciones o concesiones ni ante aliados ni ante adversarios.
- 2) Simbiosis entre diplomacia política y militar: La dimensión militar es inherente a la diplomacia turca, vinculada prioritariamente a cuestiones de seguridad y defensa, como atestigua su participación en todas las crisis habidas en los ámbitos geográficos de su interés. El respaldo del segundo mayor ejército de la OTAN confiere a su diplomacia una fuerte credibilidad, la determinación suficiente para no rehuir cualquier conflicto, incluso armado, si necesario, y la capacidad de gestionarlo con firmeza.

La simbiosis entre una diplomacia vigorosa y un ejército potente otorga también a Turquía el arrojo de oponerse, llegado el caso, a las grandes potencias como los EE. UU., la UE, Rusia o la OTAN. Finalmente, la integración de las capacidades diplomáticas y militares contribuye a la gran habilidad turca para manejar situaciones bélicas, por ejemplo, frente a Rusia en los conflictos de Nagorno-Karabakh, Irak, Libia, Siria o Ucrania, sin merma de su capacidad negociadora con ella.

A continuación, comentaremos las relaciones turco-rusas en Siria y Ucrania, por seguir abiertos estos conflictos, y las desavenencias turcas con EE. UU. y la OTAN respecto a ellos.

Relaciones Turquía-Rusia

Para Turquía, era la ideología comunista, no Rusia como país, el enemigo de Occidente. Así, Rusia es hoy para la diplomacia turca solo un competidor geoestratégico con quien debe enfrentarse y colaborar, incluso simultáneamente, según su interés nacional, ajustando, en cada momento, los niveles de cooperación/enfrentamiento que correspondan.

Oposición y cooperación turco-rusas en la guerra siria. El interés nacional empujó a Turquía, durante la *Primavera Árabe*, a un cambio radical de sus alianzas en Oriente Medio. El *Modelo Turco* buscaba liderar y canalizar las aspiraciones democráticas de la juventud islámica. Pero, el buscado liderazgo frente a dictadores árabes le enfrentó a su aliado Asad al-Basher y, por ende, a Rusia, su defensor. El enfrentamiento bélico con Rusia en Siria llegó a su cenit cuando Turquía abatió un avión militar ruso en 2015, una audaz y peligrosa decisión, que pocos países osarían tomar. Las durísimas sanciones rusas no se hicieron esperar.

Turquía, sin embargo, supo esperar y, llegado el momento, retomó contactos con Rusia para reparar sus relaciones e intensificar su cooperación. Fue en este marco donde acordaron ambas la compraventa del sistema ruso *S-400*. Desde la *Guerra del Golfo* (1990) Turquía había insistido en tener el sistema *Patriot* americano. Washington, resistente a compartir tecnología sensible con Turquía, ofreció solo el sistema *AWACS*. Tras intentarlo con China, Turquía se dirigió finalmente a Rusia. Los *S-400* y la subsiguiente cooperación militar resolverían la grave crisis política entre ambos países. Turquía realizaba así un paradigmático ejercicio de diplomacia de defensa. Mientras la guerra en Siria continuaba, Turquía y Rusia, en bandos militarmente enfrentados, acordaron coordinar sus operaciones e iniciar un período de cooperación militar. La diplomacia turca ha sabido compaginar un eficaz entendimiento con Rusia mientras continuaba su enfrentamiento con ella en el campo de batalla sirio.

Oposición y colaboración turco-rusas en la guerra de Ucrania. Turquía, opuesta a la invasión rusa, interpretando restrictivamente los Acuerdos de Montreux, cerró de inmediato los estrechos a los buques de guerra rusos. Así, quedó Moscú, tras el hundimiento del *Moskva*, sin control ni mando naval en el Mar Negro. También cerró el espacio aéreo a vuelos militares rusos y prohibió sobrevuelos no comerciales entre Rusia y Siria, donde Moscú mantiene bases militares, al tiempo que ofrecía armas y equipos defensivos a Ucrania. Así fue que la impactante eficacia de sus drones *Bayraktar TB2* contribuyó a cambiar la primera fase del conflicto. Para próximas fases, parece ya seleccionada otra versión de drones turcos más eficaces como el *Kizilelma*.

Pese a su compromiso militar con Ucrania y su oposición a la invasión rusa, Turquía, sin embargo, defendiendo sus intereses, se negó a sancionar a Rusia, su economía y sus dirigentes. Así dejaba abierta una vía al diálogo con Moscú, que resultaría de gran utilidad en la grave crisis del grano. Aprovechando el control de puertos y buscando sofocar la economía ucraniana, Rusia venía impidiendo la exportación de millones de toneladas de cereales ucranianos, provocando una crisis mundial de alimentos que denunció la ONU. Turquía emprendió un proceso de negociación con Rusia y otro de intermediación entre Rusia y Ucrania, logrando

un acuerdo que garantizaba, mientras continuaba la guerra, la exportación de cereales y otros alimentos bajo la vigilancia de funcionarios de la ONU, de Turquía, Rusia y Ucrania. La diplomacia turca había logrado, vigente la guerra, un acuerdo que sobrepasaba el infranqueable enfrentamiento militar entre los principales signatarios.

Relaciones de Turquía con Occidente, la OTAN y EEUU

La posición geográfica entre Oriente y Occidente configuró históricamente a Turquía como un Jano de doble rostro, capaz de mirar simultáneamente al este y al oeste. Esta característica bivalente le ha permitido avanzar en direcciones opuestas combinando su habilidad de cooperar con adversarios en situaciones de guerra con su disposición a confrontar a sus aliados en tiempos de paz cuando entiende que sus aspiraciones legítimas son ignoradas. El criterio de una u otra opción es sólo la prevalencia del interés nacional, sin cesiones ni excepciones, contra enemigos o frente a amigos.

Turquía y Occidente: Las relaciones con Occidente han ido variando en función de sus intereses, conforme a circunstancias históricas. Desaparecido el Imperio Otomano, Atatürk decidió orientar la naciente Turquía hacia Occidente, designando al ejército garante de ello y de su laicidad. Esto explicaría dos hechos: que Turquía fuera, años después, pilar de la estrategia occidental en la región durante la *Guerra Fría* y su pronta entrada en la OTAN en 1952 ante la amenaza rusa. Pero, la distensión, primero, y el fin de la amenaza comunista con la caída de la URSS, 1991, después, contribuyeron a un nuevo paradigma interno e internacional que produjo la aparición de partidos y gobiernos islámicos y reorientación de una OTAN defensiva hacia otra intervencionista. Ambos hechos tendrían efectos en la política interna e internacional de Turquía.

Durante la guerra contra el terrorismo, iniciada en 2001 Turquía luchó en Afganistán no podía aceptar que la guerra antiterrorista pudiera interpretarse como guerra contra el Islam. Pero, en 2003, a pesar de haber luchado también con EEUU en la *Primera Guerra del Golfo* contra Sadam Husein, no autorizó el paso de tropas americanas por territorio turco hacia Iraq. Ni este país ni su líder eran el origen del terrorismo. A diferencia de Irán, su régimen era secular y consideraba al islamismo político como su principal enemigo. El unilateralismo norteamericano, además de falta de legitimidad y credibilidad, chocaba con los intereses estratégicos turcos en la región.

Sería, sin embargo, la *Primavera Árabe* la que provocaría el mayor giro de la diplomacia turca hacia Oriente. El *modelo turco*, aunque sospechoso para kemalistas y confesionales en Turquía, parecía en Occidente el ideal para el Mundo

Árabe, dadas sus credenciales únicas de islamismo moderado y democrático, además de secular y prooccidental. Así, la *Primavera Árabe* consumió gran parte de la energía de la diplomacia turca. Aunque, sin grandes resultados, reforzó la orientación de Turquía hacia Oriente y consolidó su presencia en la zona. Agotada la *Primavera Árabe*, aunque no todas sus consecuencias, las relaciones entre Turquía y Occidente irán basculando en función de tres criterios básicos: prioridad a ultranza del interés nacional; integridad territorial frente al terror separatista; respeto a los derechos, intereses y dignidad de Turquía.

Turquía y la OTAN

Dos son los temas más relevantes abiertos hoy en el marco de relaciones de Turquía con la Alianza: uno relativo a su propia capacidad defensiva y el otro referente a la ampliación de la Organización.

En cuanto a la capacidad defensiva de Turquía, nada extraordinario tenía que, deseando incrementar sus capacidades defensivas, acudiera Turquía al principal miembro de la OTAN. Cuando, tras la reiterada oposición estadounidense a compartir tecnología sensible con Turquía, ésta optó por el sistema ruso *S-400*, Washington no esperó a la confirmación del acuerdo con Moscú para sancionarla. Parte fundamental de la sanción fue suspender la entrega, previamente anunciada, de 30 aviones *F-35*, como primer paso a su exclusión definitiva del programa de construcción, con el que Turquía se había comprometido, cuatro años antes, invirtiendo alrededor de 1.250 millones de dólares. La vinculación de los *F-35* al sistema de la red aérea turca suponía un riesgo de seguridad operativa, en cuanto que datos recopilados por el *F-35* podrían pasar a poder ruso. Turquía, sin embargo, insistió en que la red de misiles rusos era completamente independiente de la red de defensa OTAN y que su exclusión del programa de compra de los *F-35*, justificada en la suposición de un hecho que solo ella podía certificar, respondía a la misma sinrazón por la que Washington no accedió a los *Patriots*. La reacción turca era esperable: compraría aviones rusos.

La ampliación de la OTAN. La invasión de Ucrania provocó la pronta voluntad de Suecia y Finlandia, dos países neutrales e independientes, a integrarse en la OTAN. Esta integración cambiaría el paisaje estratégico del nordeste de Europa, duplicando la frontera noroccidental de la Alianza con Rusia, ampliando el número cuantitativo y cualitativo de sus miembros, así como sus capacidades terrestres, navales y aéreas. Además, su incorporación no sólo ampliaría el hasta ahora angosto acceso de la Alianza al Báltico («brecha de Suwalki»), sino que lo convertiría en un «lago OTAN», incrementando la seguridad de Estonia, Letonia y Lituania.

También reforzaría a la OTAN en el Ártico, donde Rusia tiene más del 50% de costa. El «Consejo Ártico», participado, junto a Rusia, por EE. UU. y Canadá, además de por Noruega, Suecia y Finlandia, sería un Consejo de países OTAN frente a Rusia. Turquía, sin embargo, atendiendo a su interés nacional, ha condicionado su voto a que Suecia abandone su política de acogida y asilo a miembros del grupo terrorista kurdo PKK, reconocido como tal por EEUU y la UE. El gobierno turco no ve por qué debe compartir alianza con países que no han mostrado la menor sensibilidad hacia sus mayores intereses.

Turquía y los Estados Unidos

Aunque cualquier desavenencia con países occidentales o en el marco de la OTAN ha repercutido en las relaciones con EEUU, éstas también han tenido su propia singularidad bilateral. Entre las primeras, están, de un lado, las surgidas en torno a las guerras de Siria y Ucrania, y, de otro, las derivadas de las relaciones turco-rusas. En cuanto a las tensiones estrictamente bilaterales, éstas adquirirían una dimensión creciente a partir de 2015, asociadas a determinados acontecimientos como veremos.

Oposición en Siria. Al estallar el conflicto sirio, EE. UU. y Turquía, aunque opuestos al régimen de Bashar al-Assad, se alinearon con distintos socios que los enfrentarían. Turquía acogió en Estambul al «Consejo Nacional Sirio» (SNC), gobierno alternativo al de Damasco, conformado por partidos y grupos opositores al régimen sirio. Del SNC dependía el «Ejército Libre de Siria» (FSA), formado por desertores suníes y otras milicias fieles al SNC. EE. UU., por su parte, apoyaba a las «Fuerzas Democráticas Sirias» (SDF), un conglomerado de tropas árabes, asirias, armenias, turcomanas, fuerzas que incluían, con creciente liderazgo, las «Unidades de Protección Popular» (YPG) que Ankara identificada con la organización terrorista-separatista turca.

El apoyo de EE. UU. al YPG, con adiestramiento y entrega de armas y munición, irritaba a Turquía que, constatando la pérdida de eficacia del FSA frente a las YPG, decidió incrementar su actividad bélica. Tras cerrar militarmente la frontera turco-siria, Ankara deseaba que sus tropas penetraran en el territorio norte de Siria para acabar con las YPG, pero temía un choque militar con EE. UU. A pesar de ello, Turquía no cejó ni en su enfrentamiento diplomático con Washington por su apoyo a las YPG ni en su objetivo de llevar sus operaciones militares a territorio sirio contra los aliados de EEUU.

Oposición en Ucrania. Tampoco ha estado ausente la tensión con EE. UU. en la guerra de Ucrania en varios aspectos, ya referidos, como la negación turca a participar en las sanciones contra el Kremlin, el continuado tráfico comercial con el

petróleo y el gas rusos, la entrada y estancia en territorio turco de personalidades políticas y económicas incluidas en las sanciones, la persistencia de los viajes de turísticos rusos o la negativa turca a la velada sugerencia de transferir a Ucrania el sistema S-400 para su empleo frente a Rusia. Aunque con menos tensión que en Siria, Turquía ha mantenido también en Ucrania su propia diplomacia contra los criterios de EE. UU. con quien sigue activamente cooperando contra la ocupación y la anexión de territorios por parte de Rusia. En otras palabras, Turquía ha intentado cuadrar el círculo de su policía exterior: cooperación militar y oposición diplomática respecto a Washington, enfrentamiento militar y cooperación diplomática en relación con Rusia.

Tensiones Turquía-EE. UU. por las relaciones turco-rusas

El derribo por las fuerzas aéreas turcas del avión militar ruso el 24 noviembre 2015 puso a la OTAN al borde de la confrontación directa con Rusia. Mientras Washington mostró su irritación con Ankara por considerar su actuación temeraria y desproporcionada, el gobierno turco no dejó de mostrar la suya por lo que consideró falta del apoyo esperable por parte de EE. UU., volviendo a señalar la vulnerabilidad de sus fronteras aéreas por insuficiente capacidad disuasoria, en abierta alusión a la negativa estadounidense sobre los *Patriots*. Así, el conflicto militar con Rusia desveló la existencia de una doble crisis de confianza en la Alianza: de Turquía hacia sus aliados y de éstos hacia Turquía, especialmente de Washington, en la que Ankara creía ver, cada vez con más claridad, la verdadera causa de su negativa a venderle los *Patriots*. La desconfianza de Turquía hacia EE. UU. y la de éste hacia Turquía iría en aumento a raíz de los efectos derivados de un inesperado golpe de estado.

El golpe de estado. Apenas medio año después del incidente del caza ruso, se produjo un golpe de estado en Turquía con participación militar (julio 2016). El ejército volvía a aparecer, pero no como garante laico, sino en apoyo de un sector islámico contra un gobierno del mismo signo. Erdogan lo atribuyó a instigación de su acérrimo enemigo -antes estrecho aliado- Fetullah Gülen, auto exiliado en Pensilvania, sin excluir una presunta complacencia de Washington. Solicitada su inmediata extradición, la negativa norteamericana alimentaría la sombra de la desconfianza. Despechado, Erdogan decidió, para disgusto de Washington, recomponer las relaciones rotas con Rusia.

El arresto de un funcionario del Consulado americano en Estambul y el del ciudadano norteamericano, residente en Turquía, Andrew C. Brunson, pastor de la iglesia evangélica presbiteriana, acusados de espionaje y de ayudar a la supuesta red que, desde EE. UU., manejaba Gülen en Turquía, continuó incrementando la crispación.

Los problemas entre Turquía y EE. UU. se acumulaban sin previsible vías de solución: Ankara seguía irritada por el apoyo norteamericano a las YPG en Siria y Washington por el entendimiento turco-ruso. A la ira de Erdogan por la oposición americana a entregar al presunto autor del golpe se sumaba la de Trump por los arrestos de ciudadanos norteamericanos. Cuando, al año siguiente, septiembre 2017, Turquía hizo público el acuerdo de compra del sistema ruso *S-400*, las sanciones económicas, la negativa a entregar los *F-35* y la amenaza de exclusión del programa siguieron incrementando la presión. Nunca las relaciones entre ambos países habían estado tan deterioradas como en los años finales de la década anterior. A pesar de la fortísima presión a la que Washington había sometido a la economía turca, Turquía, a la espera de una mejor coyuntura, no cedía en sus posiciones.

Turquía impone su diplomacia. Sería curiosamente el caso del pastor Brunson el que llevará a rehacer las desgarradas relaciones Turquía-EE. UU. El presidente Trump necesitaba mantener vivo el apoyo de la población evangelista, que le votaba masivamente. Pero una campaña evangelista había convertido al pastor Brunson, ya en arresto domiciliario, en poco menos que el icono que había que salvar de un gobierno islámico persecutor de cristianos. Washington urgió la extradición de Brunson. Turquía propuso: Gülen por Brunson. Washington persistió en su negativa. Erdogan sospechaba que Gülen nunca sería entregado y Trump que Ankara no cedería sin contrapartida equiparable. Así, Trump ofreció levantar las sanciones americanas que tanto dañaban la economía turca. No fue suficiente. Trump reabrió la posibilidad de los *Patriots*, ya no tan atractivos, incrementando la oferta con los *F-35*.

Ankara, sin desdeñar definitivamente estas ofertas, pero en aras de recomponer finalmente sus relaciones plenas con Washington, cedió a la entrega de Brunson, pero no cerró la negociación ni abandonó su principal objetivo: intervenir militarmente contra las YPG en el norte de Siria. Trump finalmente aceptó, llegando a retirar las tropas americanas de Siria (octubre 2019), con gran escándalo dentro y fuera de EE. UU., acusado de traicionar la fidelidad de los kurdos y de entregarlos a merced de Turquía. Hoy, Biden, para conseguir el voto de Ankara en la ampliación de la OTAN, ha recordado a Turquía antiguas ofertas en vigor, como las de los *F-35*. Pero, sin el compromiso formal de Suecia de abandonar su política de apoyo y asilo a terroristas kurdos, parece fácil de predecir la respuesta de Turquía.

Conclusiones

La defensa a ultranza del interés nacional con la misma determinación ante amigos que frente a enemigos y la perfecta articulación de los criterios militares con los diplomáticos permiten a la política exterior de Turquía dar muestras de una gran

eficacia y una inquebrantable coherencia, además de una sorprendente y flexible adaptabilidad que le permite, llegado el caso, sustentar tensos niveles de exigencia con aliados así como gestionar situaciones simultáneas de confrontación y diálogo con enemigos, incluso en escenarios de guerra.

Nota: Las ideas y opiniones contenidas en este documento son de responsabilidad del autor, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento de la Academia de las Ciencias y las Artes Militares.

© Academia de las Ciencias y las Artes Militares - 2023