

### Brasil: el factor regional

Las relaciones bilaterales entre la UE y Brasil llevan décadas desarrollándose, pero el fenómeno que ha distinguido el curso que han tomado en los últimos años es que la UE, y con ella sus estados miembros, han reconocido a Brasil como un actor global y también como el interlocutor privilegiado en América Latina. El establecimiento de un diálogo estratégico, lanzado durante la presidencia rotatoria del Consejo de la UE por parte de Portugal en 2007, se produjo en el marco de la primera cumbre UE-Brasil que se celebró en Lisboa y vino a dotar de contenido político unas relaciones que, en el plano económico, han ido progresando exponencialmente. Brasil era en 2009 el principal socio comercial de la UE en América Latina y la UE es, para Brasil, el principal socio comercial a escala mundial.

En la visita de Lula a la Comisión Europea, en julio de 2007, el presidente Barroso dijo: «Se abre un nuevo capítulo histórico en nuestras relaciones. Nuestros valores compartidos de democracia, pluralismo, multilateralismo y asuntos climáticos representan un sustrato sólido para desarrollar y profundizar esta relación. Brasil es un socio muy importante para la UE» (50). Este reconocimiento se hizo a un Brasil liderado por el Presidente Luis Inácio Lula da Silva, que ha llevado a cabo una de las transformaciones políticas, económicas y sociales más importantes de la historia reciente del país y que ha situado a Brasil en una posición de liderazgo regional en América Latina (51).

Desde comienzos de los noventa las relaciones de Brasil con la UE han venido también mediatizadas por el proceso de integración que se inició con la creación de MERCOSUR, en 1991. La prioridad que se dio por parte de la UE a la potenciación de la integración regional latinoamericana hizo relegar a un segundo nivel la dimensión bilateral en las relaciones con Brasilia. El estancamiento durante más de una década de las negociaciones para un Acuerdo de Asociación, que incluyera una Zona de Libre Comercio y un diálogo político similar al ya establecido con México y Chile, era contradictoria con el creciente papel regional y global que ha adquirido el país en la última década.

El lanzamiento de la Asociación Estratégica de la UE con Brasil viene a cubrir ese vacío pero no ha estado exento de polémica. Desde ambos lados del Atlántico se ha acusado tanto a Brasilia como a Bruselas de abandonar la vía regionalista y ser incoherentes con la política de apoyo a la integración regional. Tanto la UE como Brasil han negado que sean incompatibles y aluden a una complementariedad de ambos enfoques.

La reapertura de las negociaciones para el Acuerdo con MERCOSUR en la Cumbre UE-ALC, celebrada en Madrid en mayo de 2010 durante la Presidencia española, vendría a avalar dicha tesis, aunque los recelos ante una deriva bilateralista persisten, sobre todo por parte de los socios mercosureños, algunos de los cuales ya han pedido también un diálogo político de alto nivel. Para la UE, Brasil es un socio importante en sí mismo, pero también es muy importante por su papel de liderazgo regional con capacidad de atracción y estabilización ante el resto de países de América Latina. En otras palabras, Brasil es una contraparte privilegiada para desarrollar una agenda bilateral en temas como el cambio climático o la reforma del sistema financiero global, pero también es el actor de referencia a la hora de impulsar las relaciones entre la UE y los países del MERCOSUR o incluso entre la UE y los países de América Latina y el Caribe (52).

Para la UE, tener a Brasil como socio es un hecho beneficioso, ya que el país carioca goza de relaciones pacíficas con sus vecinos, sin tensiones étnicas ni religiosas relevantes. Por añadidura, el ascenso de Brasil en el ámbito geoestratégico no es percibido como una amenaza estratégica al sistema internacional. El desarrollo de un multilateralismo efectivo, en especial en el campo de la paz y seguridad, es un ámbito en el que se ha avanzado, pero en el que aún queda bastante camino por recorrer (53). Sin embargo, como en el caso de las otras potencias emergentes, hay ámbitos en los que no siempre coinciden los intereses europeos y brasileños o las estrategias que desarrollen, ya sea en la lucha contra el calentamiento global, en las políticas agrarias o en la reforma de las Naciones Unidas (54).

Resolver posibles contradicciones será una de las principales tareas del diálogo estratégico entre ambos. Al fin y al cabo, Brasil necesita el apoyo de la UE para incrementar su peso en instituciones globales como el FMI o las NNUU y la UE ve en Brasil un socio preferente en su concepción del multilateralismo eficaz. Además, Brasil, como otros países latinoamericanos, ve a la UE no sólo como un actor económico de primer orden sino como un contrapeso útil a la hegemonía que en las Américas tienen los Estados Unidos.

### I. **Turquía: pivote regional y actor global en la periferia europea**

Aunque Turquía no tenga el mismo rango de potencia emergente que países como China, India, Rusia o Brasil, podría calificarse, al igual que Sudáfrica, como un miembro destacado de una segunda hornada de potencias emergentes. Es una masa territorial extensa (783.562 km<sup>2</sup>) situado estratégicamente en el centro de regiones como los Balcanes, el Cáucaso y Oriente Medio y en el centro también de importantes redes de comunicaciones y en especial de conexiones energéticas. Es un país que cuenta con más de 76 millones de habitantes, o lo que es lo mismo, el decimoséptimo país más poblado del planeta, con una importante franja de población joven y con unos índices de fertilidad (2,18 nacimientos por mujer) que permiten un crecimiento paulatino pero no problemático de la población. Hablamos de un país, cuyas previsiones para el 2010, lo sitúan como la decimosexta economía mundial y la séptima de Europa (si en tal ranking contamos a la Federación Rusa). Una economía que desde la crisis de 2000-2001 ha experimentado uno de los mayores índices de crecimiento del planeta y con unos indicadores macro-económicos saneados, aunque lejos todavía de los estándares europeos en materia de inflación. Esfuerzos, todos ellos, que no siempre se han traducido en niveles de desarrollo humano adecuados, ya que Turquía aparece, según datos de 2010, en el puesto 83 del índice de desarrollo humano del PNUD y que contrastan con rápidas transformaciones en el acceso a nuevas tecnologías, creación de centros de excelencia y polos financieros de alcance global.

Junto a su situación privilegiada y a su transformación económica, factores políticos y de seguridad han hecho de Turquía un actor influyente a escala regional, pero también a escala global. De entre estos factores podríamos destacar, en primer lugar, el hecho de que Turquía sea uno de los pocos estados mayoritariamente musulmanes con un sistema democrático y secular; en segundo lugar, que tenga una de las fuerzas armadas más potentes del mundo (es el segundo ejército en número de efectivos de la OTAN tras los EE.UU. y se sitúa en el puesto 16 en el ranking mundial de países con mayores presupuestos de defensa); en tercer lugar, que sea miembro de organizaciones y foros internacionales como la propia OTAN, la Organización de la Conferencia Islámica, la OCDE o el G-20; en cuarto lugar, que mantenga unos lazos culturales muy estrechos en los Balcanes, en el Cáucaso, en algunos países de Oriente Medio o en Asia Central; y, finalmente, que haya desempeñado un papel activo en la creación de foros de diálogo regional y sub-regional como la ya consolidada Organización de la Cooperación

Económica del Mar Negro (BSEC) o los esfuerzos por crear un espacio económico y de movilidad en Oriente Próximo con Siria, Jordania y Líbano.

A todo ello hay que sumar el factor europeo. Turquía es un país asociado con la UE desde 1963, en 1987 pidió su plena incorporación, en 1996 entró en vigor una Unión Aduanera, desde 1999 es un candidato a la adhesión y en 2005 inició unas negociaciones de adhesión largas, difíciles y de final incierto. De hecho, el momento en que empezaron estas negociaciones coincidió no sólo con la entrada de Chipre en la UE sino también con un repunte de las actitudes hostiles a la adhesión turca por parte de líderes como Nicolas Sarkozy y por parte de una franja significativa de la opinión pública europea (55). Todo ello se ha traducido en insistentes declaraciones afirmando que Turquía debería considerar opciones como las de una asociación privilegiada y, sobre todo, en una congelación parcial de las negociaciones de adhesión, ya sea por el factor chipriota hasta que Turquía abra sus puertos y aeropuertos o por la oposición francesa a iniciar negociaciones en capítulos que, según ellos, harían irreversible una vuelta atrás. Así pues, las relaciones entre la UE y Turquía se han instalado en los últimos años en una situación de impasse, que sin llegar a producir un choque de trenes como algunos temieron, han creado un clima poco favorecedor para las reformas, la ambición y la ilusión (56). Algo que, como muestran las encuestas de la German Mashall Fund, ha provocado que la opinión pública turca vea cada vez no sólo menos factible, sino también menos atractiva la posibilidad de convertirse en miembro de la UE (57).

A pesar de estas dificultades, la proximidad de Turquía con el proyecto de construcción europea ha sido una baza importante para Ankara, tanto a nivel interno para impulsar una agenda de modernización y consolidación democrática, como a nivel externo, ya que las estrechas relaciones con la UE han representado una excelente carta de presentación y un factor de atracción para muchos de sus vecinos meridionales u orientales. Esta dimensión de eterno candidato a la adhesión a la Unión Europea, sumada a un papel regional indiscutible y un activismo creciente en el plano global, tienen un claro reflejo y a la vez son producto de una política exterior que ha ido evolucionando a lo largo de las últimas décadas.

### Política exterior, entorno regional y orden mundial

Se ha convertido en un lugar común adjetivar como «nueva» la política exterior desarrollada estos últimos años en Turquía y cuyo artífice sería el actual ministro de asuntos exteriores, Ahmet Davutoglu, profesor universitario y anterior consejero en materia internacional del Primer Ministro Erdogan. De acuerdo con esta interpretación, el gobierno del Partido de Justicia y el Desarrollo (AKP en sus siglas turcas) habría transformado la política exterior siguiendo los principios marcados por Davutoglu en su libro Profundidad Estratégica (Stratejik Derinlik), que todavía no se ha traducido, ni al castellano ni al inglés (58).

Sin llegar a analizar todos y cada uno de los principios rectores de esta aproximación, cabe detenerse en tres de ellos. Uno de los más conocidos consiste en la estrategia de resolución de los problemas bilaterales con los vecinos (zero problem approach) en lo que se ha venido a llamar una nueva Pax Ottomana. Una aproximación que se ha traducido en un cambio de estrategia en las relaciones hacia Irak y, sobre todo, hacia el gobierno autónomo de la zona kurda; en un proceso de distensión con Grecia; en un florecimiento de las relaciones políticas, económicas y sociales con Siria y en una política de apertura hacia Armenia que, desgraciadamente, muestra signos de agotamiento (59). El resultado de estos procesos debería situar a Turquía en el centro de un área de estabilidad y progreso y aumentar su credibilidad e influencia en el plano internacional.

El segundo principio en el que quisiéramos detenernos es el enfoque multidimensional de las prioridades de la política exterior. Sin negar la importancia de la vocación europea y occidental del país, los artífices de esta 'nueva' política exterior insisten en que Turquía debe actuar en todas direcciones de manera que el país adquiriera una centralidad proactiva y deje de ser visto como 'puente' entre Occidente y otros espacios regionales. Ante esta estrategia, que implicará una posición más autónoma y diversificada, algunas voces, como la del académico turco afincado en Washington Soner Cagaptay, se han alzado advirtiendo de una 'desoccidentalización' de la política exterior turca en clave de 'reislamización' (60). Otros, como Ian O. Lesser lo interpretan, en cambio, como un proceso de acercamiento a visiones más propias de los países no-alineados (61). Finalmente, algunos autores consideran que esta evolución responde a una estrategia mercantil (62).

El tercer principio consiste en utilizar un amplio abanico de instrumentos en la proyección internacional de Turquía. Aquí incluimos el compromiso con valores de democracia, protección de los derechos humanos y el libre mercado (63). También la promoción de un multilateralismo basado en procesos de integración regional y en unas organizaciones internacionales que reflejen los cambios experimentados en las últimas décadas. Sin olvidar las crecientes sinergias entre proyección diplomática y activismo empresarial. Finalmente, el recurso a lazos históricos y culturales, en lo que algunos han llamado aproximación neo-otomanista y que busca fortalecer los lazos entre Turquía y los países de su entorno (64).

Pero, ¿cuán nueva es esta política exterior y cuán innovadores son estos principios? Ciertamente suponen una evolución respecto a las dinámicas de repliegue que dominaron la política exterior turca antes y durante la segunda guerra mundial y suponen un cambio en relación con la visión uni-direccional que predominó durante la Guerra Fría, en la que los EE.UU. se convirtieron en el principal valedor de Turquía en la escena internacional y en que ésta actuó como socio comprometido en la defensa de la Alianza Atlántica. Sin embargo, también pueden observarse muchos elementos de continuidad (65). Por ejemplo, el compromiso con el multilateralismo ha sido una constante en la política exterior turca. Recordemos, sin ir más lejos, que Turquía renunció a reclamar los territorios del norte de Irak a cambio de ser aceptada en la Sociedad de Naciones. Más importante, la voluntad de abrir la política exterior turca a otros contextos regionales, es decir, la puesta en marcha de una política multi-direccional con unas fuertes bases económicas y culturales, fue uno de los hechos diferenciales de la política exterior que se llevó a cabo en los ochenta y principios de los noventa por el Primer Ministro y luego Presidente Turgut Özal. Un período en que se potenciaron enormemente las relaciones económicas con los países del entonces bloque soviético y de Oriente Medio (66). Finalmente, la política de distensión con los vecinos tampoco ha arrancado con el AKP ya que el proceso de distensión con Grecia se inició bajo el gobierno del socialdemócrata Bulent Ecevit y especialmente con el compromiso del entonces ministro de asuntos exteriores Ismail Cem (67).

A pesar de estas evidentes continuidades históricas, el AKP ha impreso a estas orientaciones una profundidad y una visibilidad mayor.

Probablemente, la política hacia Oriente Medio es la que ha dado más que hablar en los últimos años. Esta política se ha caracterizado por una intensificación sin precedentes de las relaciones políticas, comerciales e incluso en materia de visados y también por la vertebración de marcos de cooperación regional con países de Oriente Próximo (68). Todo ello se ha producido en paralelo con una política más contundente respecto a Israel, tras varias crisis como la operación israelí Plomo Fundido sobre Gaza o tras el abordaje al barco Mavi Marmara que causó la muerte de 9 ciudadanos turcos; por una actitud dialogante con grupos como Hamas o Hezbollah; y

también por una política conciliadora con Irán (69).

La evolución de la política exterior turca no ha repercutido únicamente en su entorno regional, sino que también tiene implicaciones respecto a las relaciones de Turquía con las potencias emergentes de este nuevo orden global. Unas relaciones que, como veremos a continuación, no han estado exentas de fricciones, pero que tienen como denominador común la voluntad de elevar su nivel e intensidad para situar a Turquía en un papel influyente no ya a nivel regional sino a escala global.

### Turquía y Rusia: ¿una Europa multipolar?

El avance del Imperio Ruso a lo largo del siglo XIX fue una de las principales pesadillas de un Imperio Otomano en declive (70). Décadas más tarde, las reivindicaciones de Stalin sobre los Estrechos del Bósforo y los Dardanelos, volvieron a sembrar el temor en Turquía. Unos temores que cimentaron la pertenencia de Turquía a la Alianza Atlántica, situando este país en la primera línea de la Guerra Fría. Con el desmoronamiento de la URSS, surgió cierta competencia por mantener (en el caso ruso) y ampliar (en el caso turco) la influencia respectiva en Asia Central (71). Sin embargo, el elemento que provocaba mayor tensión entre Moscú y Ankara era el apoyo de amplios sectores de Turquía a movimientos secesionistas musulmanes en el Cáucaso Norte y especialmente en Chechenia (72).

Sin embargo, las tensiones del pasado han ido suavizándose y en la última década las relaciones entre ambos países han dado un salto espectacular. En este proceso Rusia se ha convertido en el principal socio comercial de Turquía (73). Todo ello ha ido acompañado de un refuerzo de las relaciones diplomáticas entre ambos países y de una evidente sintonía entre Recep Tayyip Erdogan, por un lado, y Vladimir Putin y Dmitri Medvédev, por otro (74). Una sintonía que se ha ido plasmando en una política turca más sensible con los intereses rusos en materia de conexiones energéticas, ya que mantiene la participación en el proyecto

Nabucco pero también en el proyecto Blue Stream (75). La manera en que Turquía ha abordado esta cuestión ha permitido cambiar la atmósfera de rivalidad que en los noventa provocó la apuesta turca por el oleoducto Baku-Tiblisi-Ceyhan (76).

Aunque sigue habiendo elementos con un claro potencial desestabilizador, por ejemplo, la política hacia el Cáucaso y en concreto las diferencias respecto al conflicto entre Armenia y Azerbaiján, las relaciones entre Turquía y la Federación Rusa son cada vez más intensas y hay claras muestras de ello. No sólo hablamos de intercambios comerciales y flujos turísticos que crecen a un ritmo exponencial, sino también de una mayor cooperación en el terreno militar, sobre todo en materia de compra de armamento (77).

También destacan proyectos estratégicos como la colaboración de cara a la construcción de la primera central nuclear en suelo turco, concretamente en la ciudad de Mersin (78). Además, unas no siempre fáciles relaciones con la Unión Europea abonan una cooperación más estrecha entre ambos y como se argumenta en un reciente informe del European Council on Foreign Relations sobre dinámicas multipolares en el seno del propio continente europeo, podría temerse una alianza todavía mayor entre ambos si se sienten excluidos de la arquitectura europea de defensa (79).

Turquía y China: Más allá del Xinjiang y más allá del comercio Guardando algunos paralelismos con el caso de las relaciones con Rusia, los lazos con China también están marcados por un pasado de alejamiento en clave de Guerra Fría y por incidentes más recientes en relación a minorías musulmanas. Nos referimos, en concreto, a la situación del pueblo uigur en la provincia occidental china del Xinjiang, hacia el cual Turquía no sólo siente simpatía en términos religiosos, sino también culturales y lingüísticos, porque los uigures son un pueblo túrquico.

La política promovida por Özal y reforzada por algunos sectores nacionalistas aprincipios de los noventa, consistía en aumentar la influencia en un mundo túrquico que iría del Adriático hasta la Gran Muralla.

Esta estrategia fue percibida por Beijing como una afrenta a la unidad nacional, en tanto que iba acompañada de apoyos, más o menos extra-oficiales, a grupos nacionalistas uigures (80). Esta tensión, que ha experimentado altibajos en las dos últimas décadas, vivió uno de los momentos de mayor tensión entre Ankara y Beijing cuando, en julio de 2009, Erdogan acusó al gobierno chino de perpetrar casi un genocidio en la represión de unas revueltas uigures en Xinjiang, lo que le valió duras críticas por parte de China, cuyas autoridades le exigieron que retirara tales acusaciones (81).

El exceso verbal de Erdogan puso en jaque, aunque fuera de forma temporal, unas relaciones bilaterales que habían experimentado una clara intensificación desde que en 1997 Turquía empezara a hacer gestos hacia Beijing que pasaban por profundizar la cooperación en todos los campos (el comercial pero también el armamentístico o la cooperación en la lucha contra el terrorismo) y por una intensificación de las visitas de alto nivel. Suele destacarse, por ejemplo, que Abdullah Gül, como Presidente de la República, hizo en 2009 una gira oficial de seis días en China, un período inusualmente largo para este tipo de visita (82).

En el fondo de este acercamiento sobresalen intereses económicos, pero también consideraciones de carácter estratégico. Aunque la balanza comercial es claramente deficitaria para Turquía, el potencial de China como mercado, como inversor y como país emisor de turistas es cada vez más palpable. Es por ello que en el marco de una visita de Wen Jabao a Turquía, en octubre de 2010, Erdogan hizo pública la previsión de pasar de un volumen de comercio que en 2010 alcanza 17.000 millones de dólares, a 100.000 millones en 2020 (83). En ese mismo encuentro se firmaron ocho acuerdos de colaboración en ámbitos como la cultura, la energía y el transporte y se habló, abiertamente, de sentar las bases de una «cooperación estratégica» (84).

Como decíamos, el interés de Turquía por desarrollar las relaciones con el gigante asiático va más allá de meras consideraciones económicas. En palabras del propio ministro de exteriores, Ahmet Davutoglu, ambos países «comparten un enraizado respeto por la soberanía y la integridad nacional y mantienen posiciones similares en grandes temas regionales y globales en foros como el G-20 y las NNUU» (85). Esta sintonía en el plano multilateral se traduce en una cooperación cada vez mayor en lo bilateral. En el terreno militar, por ejemplo, la colaboración entre ambos países ha ido aumentando hasta el punto de que Turquía invitó a las fuerzas aéreas chinas a participar en unas maniobras conocidas como el «Águila de Anatolia» que algunos comentaristas no tardaron en interpretar como un peligroso alejamiento de Turquía de la órbita occidental (86). Sin llegar a estos extremos, este tipo de gestos sí que pueden ayudar a cambiar una percepción, presente todavía en algunas elites chinas, de que Turquía es un caballo de Troya occidental.

### Turquía y la India: el factor pakistaní

Las relaciones de Turquía con el otro gigante asiático, la India, también han estado condicionadas por elementos de carácter político. Sobre todo por las privilegiadas relaciones que Turquía ha mantenido con Pakistán, desde que éste se independizó. Además de la fascinación que la puesta en marcha de la República turca generó en las elites pakistaníes y en concreto en el padre de la independencia, Muhammad Ali Jinnah, Turquía apoyó a Pakistán en momentos delicados y viceversa. Así pues, el gobierno turco ha apoyado las reivindicaciones pakistaníes sobre Cachemira, del mismo modo que Pakistán fue el único país que estuvo al lado de Turquía cuando intervino en 1974 en Chipre (87). Con todo, este apoyo no ha llegado a traducirse en el reconocimiento de la República Turca del Norte de Chipre que, por ahora, sólo Ankara reconoce.

Los fuertes lazos entre Turquía y Pakistán, sumados a un contexto de Guerra Fría en que ambos eran firmantes del Pacto de Bagdad de 1955, impidieron el florecimiento de las relaciones entre Turquía y la India hasta fechas más recientes. Sin embargo, a principios del siglo XXI, diversos factores allanaron el camino para una relación más fluida entre Ankara y Nueva Delhi.

Por un lado, el formidable crecimiento económico tanto en India como Turquía, además del nivel relativamente bajo del que se partía, ha hecho que las relaciones económicas entre ambos se multiplicaran por cuatro entre 505 millones de dólares del año 2000 hasta los 2.314 millones de 2009. No obstante, estas cifras siguen lejos de su desarrollo potencial, por ejemplo si se compara con el volumen de comercio con el otro gigante asiático, China. La posibilidad de negociar un acuerdo de libre comercio es visto, en estos momentos, como el instrumento que permitiría recuperar el tiempo perdido (88).

Por otro lado, factores de índole política y estratégica favorecieron un mayor interés, por parte de India, en el papel que podría desempeñar Turquía en temas defensivos y especialmente en materia de lucha contra el terrorismo (89). Tras los atentados del 11 de septiembre, no sólo en India sino también en sectores cercanos a Israel, se especuló acerca de una alianza entre India, Turquía e Israel (90). Una posibilidad que, como es bien sabido, está lejos de materializarse y que queda lejos de los planteamientos del gobierno de Erdogan en materia de alianzas regionales.

Uno de los campos en que India y Turquía tienen un claro interés es en relación con Afganistán y, precisamente, es uno de los temas que han generado una controversia más reciente entre Nueva Delhi y Ankara, ya que India ha lamentado que se le haya excluido de procesos como el que reunió en Estambul en enero de 2010 a los líderes de Pakistán, Afganistán y Turquía (91). Una crisis ya superada pues, tras estas protestas, India ha sido invitada, junto a Irán, a los foros regionales que abordan el futuro de Afganistán. Con todo, se ha puesto de manifiesto que el factor pakistaní sigue muy presente en las relaciones turco-indias y que es todavía el mayor obstáculo para el desarrollo de un diálogo estratégico entre ambos países.

### Turquía y Brasil: una alianza inesperada

En el marco de una política exterior turca que busca proyectarse en áreas que van más allá del entorno inmediato, hemos asistido a un creciente interés por América Latina que empezó en los años noventa con la primera visita oficial turca a la región, de la mano de Suleyman Demirel, y con la aprobación de un Plan de Acción para América

Latina y el Caribe aprobado en 1998. Desde entonces estas relaciones sólo han hecho que intensificarse, tanto en el plano económico como en el político, destacando, entre otros hitos, la cuanto menos curiosa aceptación de Turquía como observador permanente en la Organización de Estados Americanos en 1998 o la celebración en Turquía en 2006 del año de América Latina.

Aunque Turquía ha mantenido relaciones fluidas con diversos países latinoamericanos, las relaciones con Brasil son, probablemente, las que tengan un mayor peso, no solo por la acción de Ankara sino también por el empuje dado por el entonces Presidente Lula y su ministro de asuntos exteriores, Celso Amorim, a la llamada colaboración sur-sur. Con todo, el nivel de las relaciones entre ambos países no hacía presagiar que ambos llegaran hasta el punto de liderar conjuntamente una opción alternativa a las sanciones contra Irán por el desarrollo del programa nuclear iraní, tal como se manifestó en el acuerdo cerrado en Teherán en mayo de 2010, en la publicación de un artículo conjunto en el New York Times de sus ministros de asuntos exteriores pidiendo que se diera una oportunidad a la diplomacia (92), y en su voto contrario a la resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que extendía nuevas sanciones sobre el régimen iraní (93).

Con todo, queda por ver si esta alianza es meramente coyuntural o si es un punto de inflexión no sólo en las relaciones bilaterales, sino también, como sugiere Mariano Aguirre, en la configuración de un nuevo orden multipolar (94).

### II. **A modo de conclusión: los límites de la ampliación como estrategia de adaptación al nuevo orden multipolar**

A lo largo de estas páginas hemos observado cómo la UE ha ido aumentando las relaciones con todas las potencias emergentes, con el fin de posicionarse mejor en el nuevo escenario internacional. La UE, que abraza la lógica del multilateralismo eficaz en la gestión de los grandes retos globales, intenta trasladarlo en sus relaciones con los nuevos núcleos de poder. Como hemos visto, en cada caso ha habido factores específicos que han modelado la naturaleza y potencial de este acercamiento. Aún a riesgo de simplificar demasiado, en el caso ruso debemos valorar el factor de proximidad, en el chino, el desplazamiento de la centralidad planetaria, en el indio, la dimensión de valores y en el brasileño, el factor regional.

Con todo, también observamos elementos comunes. Para muchas potencias emergentes, la UE representa un contrapeso útil a la hegemonía norteamericana, pero ello no quiere decir que la UE se convierta, inmediatamente, en un aliado natural. La existencia de valores distintos en ámbitos como la soberanía o los derechos humanos, de intereses y estrategias contrapuestas en ámbitos como la lucha contra el cambio climático, de percepciones distintas sobre el peso que debería tener la UE en instituciones multilaterales y, ante todo, la falta de cohesión interna en el seno de la UE, son los principales obstáculos para que la UE y cada una de las potencias emergentes compartan un mismo diseño sobre el futuro orden mundial.

También hemos visto que Turquía, un país que se sitúa en el extremo oriental de Europa, al que a menudo se le considera no sólo como una potencia regional sino como ejemplo de una nueva hornada de potencias emergentes, está inmerso en un proceso de transformación de su política exterior. Aunque hay distintas interpretaciones sobre cuándo empieza este proceso y cuáles son los motivos que hay detrás, lo cierto es que el país que antaño tenía como principal objetivo en política exterior afianzar su proceso de integración en la UE en el



marco de una vocación pro-occidental, ha diversificado sus prioridades y alianzas. Sin descartar el objetivo de convertirse en miembro de pleno derecho de la UE, las autoridades turcas han dado un gran impulso a sus relaciones no sólo con los países vecinos, sino también con las potencias emergentes.

Las relaciones con Rusia, China, India y Brasil han experimentado un salto espectacular en poco más de una década. En los tres primeros casos, se han ido superando antiguas lógicas de Guerra Fría y, con distinto éxito, se han ido resolviendo las crisis que les habían enfrentado por la tradicional solidaridad turca de minorías musulmanas, ya sea en el Cáucaso Norte, en Xinjiang o en Cachemira. En el caso de Brasil, lo que se ha superado es la distancia geográfica que separa ambos países, dando lugar a una alianza inesperada en temas tan sensibles como el programa nuclear iraní. Al reforzar las relaciones con estos polos emergentes, Turquía intenta no sólo expandir los mercados para sus productos, sino hablar de igual a igual con los nuevos protagonistas del sistema internacional, de manera que también se le reconozca como un actor con dimensión global.

Ante este panorama, se imponen dos preguntas a las que intentaremos dar respuesta en estas últimas páginas. La primera es si esta Turquía es más o menos atractiva para una UE que quiere reforzar su proyección exterior y adaptarse al nuevo orden global. En términos generales, toda ampliación de la UE implica un aumento del peso e influencia de la Unión, pero también corre el riesgo de debilitar la cohesión interna y de importar problemas adicionales. Traducido al caso turco, una eventual entrada en la UE implicaría, a un lado de la balanza, incorporar una economía en rápido crecimiento, con una población joven, con una de las diplomacias y de las fuerzas armadas más robustas del planeta, en una posición estratégica en las rutas de suministro energético, con relaciones estrechas con países que ya son vecinos de la UE y lanzando una importante señal tanto en Europa como fuera de ella de que el proyecto europeo y el Islam no están en contraposición (95). Sin embargo, al otro lado de la balanza y más allá de los costes económicos, podría incorporar un país todavía muy celoso de su soberanía nacional y con conflictos aún no resueltos con países de su entorno y respecto a la cuestión kurda. Así pues, para que una eventual ampliación turca no se saldara con una Europa más dividida, impotente e insegura, será necesario, en primer lugar, que la UE haya reforzado los mecanismos de integración y en especial el fortalecimiento de la Política Exterior y de Seguridad Común. En segundo lugar, que se superaran los miedos y prejuicios que dominan las percepciones de Turquía en la UE, y viceversa. En tercer lugar, que Turquía abrazase el modelo europeo de integración supraestatal como método efectivo para resolver los conflictos y defenderse mejor a escala global. Y, en cuarto y último lugar, que Turquía culminara satisfactoriamente la política de distensión y resolución de conflictos con sus vecinos.

La segunda pregunta es si el proceso de adhesión a la UE puede ser un freno o, por el contrario, una palanca para que Turquía adquiera el estatus internacional que ambiciona. Ser un candidato a la adhesión que ha sido capaz de llevar a cabo un rápido proceso de modernización y consolidación democrática es uno de los grandes atractivos de Turquía, sobre todo para los países de su entorno, pero también para las potencias emergentes. Sin embargo, la necesidad de alinearse con las posiciones de la UE, de actuar coordinadamente y de ceder protagonismo a instancias supraestatales puede ser un constreñimiento para Turquía, sobre todo si pensamos en la UE como algo más que un gran mercado dotado de una regulación común. Ciertamente, a medida que Turquía va consolidando su proceso de desarrollo y modernización, puede estar tentada de pensar que ya no necesita a la UE, que puede ser más una carga que una ventaja a la hora de posicionarse a escala global. En estas circunstancias es la propia Turquía quien debe tomar la decisión sobre qué quiere ser y dónde quiere estar en el futuro. Una decisión que, de todos modos, estará claramente influida por la percepción que tengan las elites y la población turca de la

sinceridad y justicia del trato que les reserva la UE y del papel que el resto de estados europeos quieran reservar a Turquía en el liderazgo del proceso de construcción europea. Además, para Turquía no será igualmente atractiva una Unión abierta al mundo que una Europa fortaleza, replegada en sí misma, que dejaría Turquía en una posición de guardia fronterizo.

Con todo, la actual crisis económica y financiera nos ha dejado dos mensajes que deben hacer reflexionar a las elites turcas y europeas sobre el futuro de sus relaciones. El primero es que, tras esta crisis, el centro de poder se irá desplazando hacia el Este y especialmente hacia el Pacífico y que la única manera de preservar una cierta centralidad es aumentar el desarrollo, la estabilidad y la cooperación en una vasta masa continental euroasiática y africana, en cuyo centro se sitúa Turquía y por extensión el Mediterráneo y Asia Central. El segundo, es que la pertenencia a la UE ha dado abrigo a muchas economías europeas que, de otro modo, habrían sufrido mucho más intensamente los ataques especulativos. Turquía goza hoy de un formidable crecimiento económico, pero del mismo modo que Grecia, Irlanda o España han estado en el punto de mira de los especuladores, quién sabe si en un futuro no podría ser la economía turca la que fuera víctima de estos ataques. En esas circunstancias, estar más o menos anclada a la UE puede marcar la diferencia.

**Eduard Soler i Lecha, en [ieee.es/](http://ieee.es/)**

Notas:

- (50) President Lula at the European Commission, IP/07/1010, Bruselas, 4 de julio 2007.
- (51) Véase, entre otros. Gratius, Susanne (2010) «Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?», Working Paper, núm. 35, Madrid: FRIDE.
- (52) Valladao, Alfredo (2009) «L'UE et le Brésil: un partenariat naturel», en: Grevi, Giovanni & Vasconcelos (eds.): Chaillot Paper, num. 109, pp. 33-48.
- (53) De Sousa, Sarah (2009) «Brazil as an emerging security actor and its relations with the EU», en: European Security Review, num. 43, pp. 1-5.
- (54) Ayllón, Bruno (2006) «La política exterior del Gobierno Lula y las relaciones de Brasil con la UE», en: ARI, num. 22, pp. 1-6.
- (55) Véase, para los estados miembros, Tocci, Nathalie (ed) (2007) Conditionality, Impact and Prejudice in EU-Turkey Relations, IAI-TEPAV Report, Roma: IAI. Para un análisis de la opinión pública véase Ruiz Jiménez, Antonia M y Torreblanca, José Ignacio (2007) «European Public Opinion and Turkey's Accession, Making Sense of Arguments For and Against» EPIN Working Paper, No. 16 (mayo)
- (56) Se ha llegado a describir la situación como un círculo vicioso en el que la ausencia de incentivos ha hecho disminuir el ímpetu reformista en Turquía que, a su vez, restaba argumentos a quienes defendían la necesidad de dar un impulso a las relaciones. Véase, Independent Commission on Turkey «Turkey in Europe: Breaking the Vicious Circle», 7 Setiembre 2009.
- (57) Transatlantic Trends 2010, Washington: German Mashall Fund of the US. Sin embargo, esta tendencia arrancó ya a mediados de los noventa, como se pone de manifiesto en Yilmaz, Hakan (2005) «Swinging between Eurosupportiveness and Euroskepticism: Turkish Public's General Attitudes towards the European Union», en: H. Yilmaz (ed.) Placing Turkey on the Map of Europe, Estambul: Bogaziçi University Press, pp. 152-181
- (58) Sin embargo, el propio ministro de asuntos exteriores ha detallado en otros artículos los principios rectores de su política exterior. Véase

Davutoglu, Ahmet (2009) «Turkey's Foreign Policy Vision: An Assessment of 2007» en Insight Turkey, vol. 10, núm. 1. Davutoglu, Ahmed (2010) «Turkey's Zero-Problems Foreign Policy» en Foreign Policy, 20 de mayo de 2010.

- (59) Véase, entre otros, Pope, Hugh (2010) «Pax Ottomana? The Mixed Success of Turkey's New Foreign Policy» en Foreign Affairs, november-december 2010; Göksel, Nigar «Turkey and Armenia: Adjusting Expectations», GMF On Turkey, 18 May 2009; Internacional Crisis Group (2009) Turkey and Armenia: Opening Minds Opening Borders, Europe Report, núm. 199, 4 de mayo de 2009.
- (60) Captagay, Söner (2009) «Turkey is leaving the West» en Foreign Affairs.
- (61) Lesser, Ian (2010) «Turkey and the nuclear summit» en GMF On Turkey, 21 de abril de 2010.
- (62) Kirsici, Kemal (2009). «The Transformation of Turkish Foreign Policy: The Rise of the Trading State. New Perspectives on Turkey, No. 40, pp. 29–56.
- (63) Çandar, Cengiz (2009) «Turkey's soft power strategy: a new vision for a multi-polar world» SETA Policy Brief, núm. 28.
- (64) Taspinar, Ömer, (2009) «Turquía entre neo-otomanismo y kemalismo» en Afkar-Ideas, núm. 22.
- (65) Billion, Didier (2010) Une politique extérieure de la Turquie... vous avez dit nouvelle? IRIS, Policy Paper, 8 de setiembre 2010.
- (66) Sobre la transformación contemporánea de la política exterior turca véase, entre otros, Hale, William (2000) Turkish Foreign Policy, Londres: Frank Cass y Robins, Philip; Larrabee, Stephen y Lesser, Ian O. (2002) Turkish Foreign Policy in in Age of Uncertainty, Santa Monica: RAND; y (2003) Turkish Foreign Policy since the Cold War, Londres: Hurst.
- (67) Véase, entre otros, Bertrand, Gilles Véase, entre otros, Bertrand, Bertrand, Gilles Le conflict helléno-turc: la confrontation de deux nationalismes à l'aube du XXIème siècle, París, Maisonneuve et Larose et IFEA, 2004
- (68) Kirisci, Kirisci, Kemal; Tocci, Nathalie & Walter, Joshua (2010) «A Neighborhood Rediscovered- Kemal; Tocci, Nathalie & Walter, Joshua (2010) «A Neighborhood Rediscovered K -Turkey's transatlantic value in the Middle East» Brussels Forum Paper Series, Washington: GMFUS, marzo de 2010 En materia de visados véase Devrim, Deniz y Soler i Lecha, Eduard (2010) «Turkey's bold new visa diplomacy», Notes Internacionals CIDOB, núm. 12.
- (69) Véase Hale, William (2009) «Turkey and the Middle East in New Era», Insight Turkey, vo. 11, núm. 3; International Crisis Group (2010) Turkey's Crises over Israel and Iran, Europe Report N°208, 8 de septiembre de 2010.
- (70) Mantran, Robert (1989) Histoire de l'Empire Ottoman, París: Fayard.
- (71) Bal, Idris (2000) Turkey's Relations with the West and the Turkik Republics, Aldershot: Ashgate.
- (72) Sezer, Duygu (2000) «Turkish-Russian relations: The challenges of reconciling geo- Sezer, Duygu (2000) «Turkish-Russian relations: The challenges of reconciling geopolitical competition with economic partnership», en Turkish Studies, vol. 1, núm. 1, pp. 59-82 y Tanrisever, Oktay (2003) «Turkey and the Russian Federation: towards a mutual understanding?» en Ismael, Tareq Y. y Aydin, Mustafa, Turkey's Foreign Policy in the 21st Century, Aldershot: Ashgate.
- (73) «Russia has become Turkey's biggest trade partner» en Today's Zaman, 11 de febrero de 2009.
- (74) Aras, Bülent «Turkey and the Russian Federation: An Emerging multi-dimensional Aras, Bülent «Turkey and the Russian Federation: An

Emerging multi-dimensional Partnership» en SETA Policy Brief, núm. 35.

- (75) Larrabee, Stephen F. (2010) «Turkey's New Geopolitics» in Survival, vol 52, n. 2, pp. 172.
- (76) Aras, Bülent (2009) «Turkey and the Russian Federation: An emerging multidimensional partnership», SETA Policy Brief, n. 33, p. 4.
- (77) Lale Saribrahimoglu «Turkey, Russia begin to overcome military distrust» en Today's Zaman, 15 de abril de 2008.
- (78) «Russia, Turkey agree on nuclear power plant» en Today's Zaman, 10 de mayo de 2010.
- (79) Krastev, Ivan & Leonard, Mark (2010) The specter of a multipolar Europe, Londres: European Council on Foreign Relations.
- (80) Furtun, Fatih (2010) «Turkish-Chinese relations in the Shadow of the Uyghur Problem», Global Political Trends Center, Policy Brief, January 2010.
- (81) «China tells PM Erdogan to withdraw Uighur genocide remark» in Today's Zaman, 15 de julio de 2009.
- (82) Furtun, Fatih (2010), op cit, p. 6.
- (83) «Turkey, China hail 'strategic cooperation' amid protests», Hurriyet Daily News, 8 de octubre de 2010.
- (84) Ibid.
- (85) Davutoglu. Ahmet «Taking Sino-Turkish relations forward» en China Daily, 2 de noviembre de 2010.
- (86) «The 'Anatolian Eagle' looks to China» en Hurriyet Daily News, 29 de octubre de 2010.
- (87) Véase, Azizudine, Tarik «One Nation – Two States.» 63 years of Pakistan independence and Pak-Turk relations» en Today's Zaman, 13 de abril de 2010 y Ahmad, Naveed «Turkey and Pakistan: Two countries, one nation», Today's Zaman 25 de julio de 2010.
- (88) Ozkan, Mehmet (2010) «Can the Rise of 'New' Turkey Lead to a 'New' Era in IndiaTurkey relations» IDSA Issue Brief, 20 de setiembre de 2010, p. 8.
- (89) Véase el tratamiento de esta cuestión en el artículo del entonces primer ministro indio, Shrin A. B. Vajpayee, «India-Turkey relations in the 21st Century» Turkish Daily News, 19 de setiembre de 2003.
- (90) Berman, Ilan (2002) «Israel, India and Turkey: Triple Entente?» Middle East Quarterly, otoño 2002, pp.33-40.
- (91) Ozkan, Mehmet (2010), op cit. p. 7.
- (92) Davutoglu, Ahmet y Amorim, Celso «Give Diplomacy a Chance» en New York Times, 26 de mayo de 2010.
- (93) Aún así, el gobierno brasileño accedió a aplicar las sanciones un mes después de la decisión del Consejo de Seguridad. «Brazil signs on to UN sanctions against Iran» Hurriyet Daily News, 11 de agosto de 2010.

## La UE y Turquía, la adaptación a un mundo multipolar II

Publicado: Viernes, 21 Enero 2022 10:17

Escrito por Eduard Soler i Lecha

---

- (94) Aguirre, Mariano «Brazil-Turkey and Iran: a new global balance» Open Democracy, 2 de junio de 2010.
- (95) Aunque no unánimes, muchas voces en la UE reconocen el valor añadido de Turquía. Véase, por ejemplo, Rocard, Michel (2008) *Oui à la Turquie*, París: Hachette; o Patten, Chris (2009) «Europa, Turquía y EE.UU.: los retos del multilateralismo» en *Política Exterior*, vol. XXIII, núm. 132, pp.69-82.