

Seguridad en Turquía: ¿transición o modelo propio?

El equilibrio en las relaciones cívico-militares en el plano interno, y el papel geopolítico en el externo, marcan las cuestiones de seguridad del país.

Marién Durán y Carlos de Cueto

La situación geográfica de Turquía ha condicionado su propio desarrollo histórico-político afectando a sus relaciones internas y externas. Esta característica se constituye como uno de los dos elementos que configuran su particularidad en el ámbito geoestratégico como pivote geopolítico, lo cual implica que sea el nexo de unión entre espacios geopolíticos muy diversos marcados en el Oeste por la estabilidad y en el Este por la convulsión. Otro elemento es la situación sociopolítica específica, característica que ostenta como país musulmán que se encuentra integrado en las estructuras de seguridad y defensa a la vez que en las políticas, económicas y culturales tanto europeas como occidentales. Y tan profundo es el arraigo, que el objetivo de la Turquía actual es formar parte de la Unión Europea (UE). Estos dos aspectos condicionan los múltiples desafíos a los que se enfrenta el país. De hecho, en el Libro Blanco del Ministerio de Defensa turco de 2000 se recogen los retos a los que tiene que hacer frente: conflictos regionales y étnicos, inestabilidad política y económica de sus vecinos (Georgia, Armenia, Azerbaiyán, Siria, Irak, Irán), fundamentalismo religioso y terrorismo de diversa índole, al sumarse en los últimos años el terrorismo *yihadista* al terrorismo del Partido de los Trabajadores Kurdos (PKK).

Dada la complejidad del asunto y la multitud de perspectivas que existen, elegimos algunos elementos para ofrecer una panorámica. Nuestro objetivo es, por tanto, analizar las cuestiones de seguridad en Turquía teniendo en cuenta diferentes variables: actores civiles y actores militares, que intervienen en la conformación de las políticas de seguridad tanto a nivel interno como externo. Tenemos, de esta manera, dos actores y dos niveles seguridad. En la seguridad interior existen dos fracturas principales: islamismo-secularismo y centro-periferia, ambas consideradas por los dos actores como las principales amenazas a su seguridad interna. En la seguridad externa consideramos el protagonismo militar y civil, prestando especial atención a las tres principales orientaciones en

política exterior: la panislámica, la nacionalista o turánica y la pro occidental.

Durante los años ochenta, pero sobre todo en los noventa, la agenda de seguridad de Turquía estuvo marcada por tres ejes principales: la cuestión de la integridad territorial con el problema kurdo, las amenazas al carácter secular y la necesidad de la nueva orientación internacional del país. A ello hay que sumar la característica de Turquía como país en el que los actores militares han tenido, y en cierta medida siguen teniendo, una influencia decisoria en materia de seguridad, con un protagonismo similar al de los actores civiles. Este protagonismo militar en las decisiones se ha manifestado en primer lugar, en que los dos primeros ejes han sido considerados por el Consejo de Seguridad Nacional y por los mismos militares como amenazas internas a la seguridad del Estado; y, en segundo lugar, en que la capacidad de decisión militar ha estado alentada por el margen de maniobra del que han disfrutado para aprobar los presupuestos en materia de defensa.

Islamismo-secularismo y centro-periferia, amenazas a la seguridad interna

En cuanto a la seguridad interna, la primera idea que matizamos, a nivel teórico, es el periodo de transición en el que se encuentra actualmente el equilibrio de poder entre civiles y militares. Si bien esta etapa de transición comenzó en 2001, todavía no podemos afirmar que exista un control del poder civil sobre el militar. Esto se manifiesta en las potestades que se reserva el alto mando militar en las siguientes cuestiones: nombramiento y cese de mandos militares, definir las líneas generales de la política de defensa, tomar decisiones en asuntos ligados a la seguridad interior y exterior del Estado, gestionar la producción y adquisición de armamento... Sin embargo, las reformas puestas en marcha hace unos años, están suponiendo un cambio que no deja de ser relativamente

lento. A nivel formal se está llevando a cabo una reforma del sector de la seguridad, *Reforma del Sector Securitario*, identificada por la UE como una de las reformas clave en camino hacia la integración. Hasta entonces, las estructuras del poder militar habían sustentado tal situación hasta el punto de que al poder ejecutivo estaba considerado tradicionalmente como un poder de naturaleza bicéfala: por una parte civil (presidencia de la República y Consejo de ministros, nacidos de la soberanía popular) y por otra militar, a través de la presencia de la cúpula militar en el Consejo de Seguridad Nacional como órgano de carácter mixto, civil y militar.

El Consejo de Seguridad Nacional, surgido con la Constitución de la II República en 1961, supuso la materialización de facto de los deseos militares y de la recepción del legado kemalista como guardianes de los principios de la República, para participar en la vida política, y suponía la vía institucional más importante a través de la cual ejercían su autoridad. Este órgano estuvo constituido por cinco civiles y cinco militares hasta las reformas constitucionales de 2001 y 2003 y sus decisiones fueron consideradas prioritarias para el Consejo de ministros en un equilibrio de relaciones interinstitucionales sumamente delicado. Sin embargo, las reformas tanto cualitativas (adopción de una naturaleza consultiva) como cuantitativas (aumento del número de civiles), no han implicado cambios sustanciales en el papel que en la práctica siguen desarrollando los militares en las dos fracturas centrales de la seguridad interna. La poderosa influencia del sector militar sigue estando vigente y su principal desafío pasa por convertirse en un instrumento o en el brazo armado del Estado y no en su continuidad como estructura que toma decisiones de índole política.

La primera fractura securitaria es la identitaria, marcada por las tensiones centro-periferia: la política de asimilación de un poder fuertemente centralizador frente a la lucha por el mantenimiento de la identidad. A comienzos de los años ochenta las reivindicaciones del PKK comenzaron a considerarse un desafío a la seguridad del Estado tanto por sus actividades terroristas como por las reivindicaciones de autogobierno. El protagonismo de las fuerzas armadas propició una respuesta militar al conflicto, lo cual supuso la securización de la cuestión kurda con el consiguiente déficit democrático. Sin embargo, a finales de siglo, se puso en marcha el proceso de desecurización con la captura de Öcalan y la posterior proclamación del alto el fuego. Pero la ruptura de la tregua en 2003 y la ocupación de Irak en la primavera de ese mismo año incidieron en una agudización del problema kurdo en Turquía. Este periodo marcó un punto de inflexión en la cuestión kurda con la posibilidad más próxima de autogobierno de los kurdos iraquíes. No obstante, pese a los inicios de este proceso de de-

securización, la evolución de la cuestión kurda en Turquía sigue sin satisfacer al Consejo de Seguridad Nacional y menos aún al estamento militar. De momento, la única solución que tuvo acogida constitucional fue el reconocimiento de derechos culturales incluidos en el paquete de reformas de agosto de 2002, pues la actual Constitución impide el reconocimiento de autonomía territorial.

La segunda fractura securitaria, islamismo-laicismo, comenzó a perfilarse con la adopción de elecciones competitivas después de la Segunda Guerra mundial y coincidiendo con el surgimiento de contra-elites islamistas como reacción al intenso proceso secularizante iniciado por la elite kemalista. El protagonismo del Islam político comienza en los albores de los años setenta, pero cambia en los ochenta, pasando de partidos reivindicativos con cierto irredentismo a su utilización por parte del Estado. Será bajo la dirección del general Kenan Evren tras el golpe de Estado de 1980 primero y después bajo las reformas de Turgut Özal cuando se creará un Islam nacional con la utilización, aunque parezca paradójica, por parte de los militares con consentimiento político, de los movimientos islamistas “como antídoto para la izquierda”. Sin embargo, los años noventa significarán fuertes tensiones entre la elite laica: civiles y militares, y el partido islamista en el poder liderado por Necmettin Erbakan como primer ministro, llevándole su orientación política desafiante con el laicismo de la República a la intervención militar en el conocido golpe de Estado “posmoderno” (en España diríamos Pronunciamiento) en 1997, lo cual, provocaría su dimisión.

El Estado, en concreto el poder judicial, se ha enfrentado a estas dos amenazas securitarias internas con una perspectiva que ha sido considerada dura por las instituciones europeas. El Tribunal Constitucional turco ha disuelto en 10 años (1992 -2001) 10 partidos políticos: ocho pro kurdos y dos islamistas, despertando críticas por parte de la Corte Europea de Derechos Humanos. Contradictoriamente, el mismo partido político en la actualidad en el poder, el Partido de la Justicia y el Desarrollo (AKP), renacido en 2001 de la disolución de un partido islamista, ha sido el que ha comenzado a propiciar un debate más abierto sobre la cuestión kurda y ha puesto en contacto los dos ejes extremos para resolver problemas que el Estado ha sido incapaz de resolver.

La seguridad externa

Por lo que se refiere a la seguridad externa, la política exterior y las relaciones internacionales han estado marcadas por un sesgo político ideológico durante la guerra fría por la especial ubicación de Turquía en la frontera entre bloques. Tras la caída del telón de acero se abre paso a una nueva situación en la



Fuente: AFKAR/IDEAS

década de los noventa con una política exterior más compleja y ambiciosa y con un nuevo rol de pivote geopolítico en la lucha contra el terrorismo islamista internacional.

Este sesgo ideológico había propiciado durante la guerra fría una mayor coincidencia entre Turquía y la entonces CEE y Occidente en su conjunto, al considerarse que los intereses políticos y económicos de ambas suponían puntos de refuerzo. En este entorno, el hecho de ser miembro de la OTAN se percibió por las elites políticas y militares no solo como el fin de las inquietudes turcas ante las demandas soviéticas, sino también como un pleno reconocimiento de Turquía como Estado europeo dentro de la estructura de seguridad occidental. Esta fase significó un hito en la trayectoria modernizadora de Turquía que idearan las elites kemalistas a principios de la década de los veinte. Sin embargo, a inicios de los años noventa se pasa de lo que se podría definir como geopolítica ideológica a una geopolítica civilizacional de acuerdo a mapas mentales que hacen referencia a la civilización –momento en que se comienza a cuestionar la localización geopolítica e identitaria de Turquía. En este sentido, la novedad consiste en el nuevo papel del país con respecto a los nuevos espacios en las relaciones internacionales que determina su política exterior.

Este papel más ambicioso le ha llevado a acaparar un extenso arco de relaciones exteriores caracterizadas por el intento de mantener un equilibrio en una zona de conflictos múltiples a la vez que procurar no tensar los tradicionales lazos transatlánticos considerados durante décadas como estratégicos. La cuestión iraquí con la ocupación norteamericana, el subsiguiente apoyo de la

administración Bush a los kurdos del norte de Irak en su objetivo de autogobierno, la negativa de la Asamblea turca para permitir que tropas de Estados Unidos usasen las bases conjuntas en territorio turco para atacar Irak, y el incremento del antiamericanismo por parte de la población de Turquía, situó estas relaciones en un punto delicado.

En esta nueva fase, sus contactos y vínculos han evolucionado hacia la cooperación con Rusia y Grecia. Su relación con este país, tradicionalmente tensa, ha evolucionado hacia una relación constructiva. Con Israel, la situación también pasa por un momento de cooperación sobre todo en materia de seguridad, así como, contradictoriamente, con Irán. La cuestión de Chipre, uno de los conflictos más largos que ha sentado en la misma mesa a Reino Unido, Grecia, Turquía, el propio Chipre y la comunidad internacional, ha sido bastión o moneda de cambio utilizada por la UE para las negociaciones de adhesión con Turquía.

En esta transición, tanto por parte de los actores militares como de los políticos se han producido reformas y redefiniciones respectivamente. Por parte del sector militar se ha producido toda una reforma dentro de las fuerzas armadas en línea con la revolución de los asuntos militares, imitando al ejército americano. Ésta se basa en un programa elaborado en 1996 y que preveía un total de 150.000 millones de dólares para un plazo de 30 años. El objetivo era responder a los desafíos que se presentaban después de la guerra fría y a un entorno de seguridad más complejo. De ellos se desprende la necesidad también de cumplir compromisos internacionales en el contexto de las misiones internacionales.

En el ámbito de la política exterior, esta nueva visión geopolítica de Turquía ha permitido el suficiente margen de maniobra político para reorientar y redefinir la actuación exterior del Estado, con visiones diferentes dependiendo del partido que ha estado en el poder: la visión nacionalista, la panislámica y la pro-occidental.

La visión nacionalista percibe la adhesión a la UE en términos identitarios. El peligro de una eventual amenaza a la identidad turca, en términos de identidad cultural e integridad territorial suscita desconfianza en estos colectivos. Las principales fuerzas nacionalistas son el Partido de Acción Nacionalista (MHP) y el Partido Comunista Turco (TKP) entre otros. El discurso nacionalista abarca posturas tanto de extrema izquierda como de extrema derecha. Esta visión panturca se vio fomentada con el incremento de contactos con las ex repúblicas soviéticas de Asia central con las que comparte lengua, cultura y origen étnico.

La orientación panislámica se centra en fortalecer los vínculos con los países musulmanes en detrimento de las relaciones con Occidente. Esta política se desarrolló sobre todo durante la etapa gubernamental de Erbakan a mediados de los años noventa. Propuso la creación de un mercado musulmán y otro tipo de iniciativas retóricas como sacar a Turquía de la OTAN y romper los incipientes lazos comerciales con la UE profundizados con la Unión Aduanera. Se vio obligado a dimitir por presiones militares.

La visión pro occidental considera que los lazos con Europa y EE UU deben ser los ejes fundamentales de la política exterior turca. La UE es socio geopolítico primordial. La entrada en la Unión como escalón último en el proceso de modernización iniciado con el ingreso en la OTAN, dotaría al país de unos nuevos condicionantes geopolíticos. El mayor desafío se puso en marcha el 3 de octubre de 2005, cuando la UE decidió iniciar las negociaciones.

En la actualidad, con el AKP en el poder, se ha optado por una actitud pragmática que combina diferentes enfoques. Turquía ha impulsado una política de compromiso más activa con Oriente Próximo, por una parte –por ejemplo el fortalecimiento de la colaboración con la Conferencia Islámica, organismo de cooperación extraeuropeo– y, por otra, con la intensificación de las relaciones con Europa, tomando un papel central y llevando a cabo las principales reformas democratizadoras en su camino de integración a la UE.

En líneas generales, en el plano de seguridad interna y externa, se puede afirmar que actualmente, aunque con fisuras, se tiende a un consenso entre elites políticas y militares. La desecurización de la cuestión kurda y del islamismo político ha contribuido a un cambio en el equilibrio del poder en los últimos años. En las relaciones internacionales, Turquía intenta aplicar un modelo serio, no solo desarrollar instituciones serias, si no

presentarse tanto como un poder oriental a la vez que occidental: mejora de las relaciones con Rusia, el mundo árabe, sus vecinos iraníes, a la vez que mantenimiento del vínculo transatlántico y un papel primordial a las relaciones con la UE.

En cuanto a los militares, de acuerdo a las reformas constitucionales para la adopción del acervo comunitario, su papel ha disminuido y el poder civil se encuentra en proceso de consolidar la primacía sobre el poder militar en el frágil equilibrio de las relaciones cívico-militares. Sin embargo, no se debe olvidar que las fuerzas armadas constituyen una poderosa maquinaria militar; son el segundo ejército de la OTAN y están organizadas para atender las diferentes dimensiones de la seguridad interna y externa. Turquía dedica el 5% de su PIB a gasto militar (en este sentido, su relación con el poder civil, queda manifiesta en la relación con la Gran Asamblea Nacional Turca, al estar el presupuesto elaborado por el Estado Mayor y al ser su aprobación una mera formalidad), siendo el país que más gasta. Por otra parte, los militares se siguen considerando como los principales guardianes de los principios de la República turca arropados por unos datos de opinión pública que consideran a las fuerzas armadas la institución más valorada del país.

El futuro que se presenta es de no disminución de la importancia geopolítica de Turquía. Tiene mucho que decir sobre su posición en la configuración de los grandes poderes y sobre la estabilidad regional en Asia central, Balcanes y Oriente Próximo. Sin embargo, aunque su política exterior y de seguridad no pueda obviar las relaciones con estos países, así como el mantenimiento de ciertos vínculos, la opción más realista y pragmática es su integración en la UE. Para Turquía supondría ingresar en lo que Emmanuel Kant denominó como zona de “paz democrática” caracterizada por la estabilidad, la seguridad, la democracia plural, el imperio de la ley y la prosperidad económica. ■