

Turquía y América Latina y el Caribe: entre el europeísmo y el eurasiatismo

Ariel González Levaggi

Los vínculos entre Turquía y América Latina y el Caribe se han caracterizado por una tenue intensidad a lo largo de la historia. Sin embargo, los desplazamientos tectónicos de la política mundial y el fortalecimiento de la agencia internacional de la República euroasiática en el Sur Global durante las últimas dos décadas han provisto una serie de incentivos para una mayor proximidad. El artículo argumenta que el cambio de eje desde el occidentalismo hacia el eurasiatismo ha puesto en funcionamiento un mecanismo de compensación para neutralizar las tensiones con Occidente. Los promisorios vínculos construidos con América Latina y el Caribe se vieron frustrados con la proyección del giro euroasiático y la falta de socios confiables, especialmente desde 2015 en adelante. La primera sección presenta la transformación de la agenda internacional turca desde el eje occidental al euroasiático, mientras la segunda parte analiza los principales elementos de las vinculaciones turco-latinoamericanas, haciendo particular hincapié en la selección de sus socios regionales, siendo Venezuela el último de ellos.

El giro euroasiático de Turquía: percepciones e intereses

Localizado entre un extremo del Sudeste Europeo y Asia Menor, la posición geográfica de la República de Turquía expresa de modo natural una proyección euroasiática. Sin embargo, la relación entre la ubicación geográfica y la conducta de los estados no es lineal. En el caso turco, si bien la geografía ha jugado un rol destacado como condicionante de la política exterior, el principal elemento que ha moldeado su conducta externa ha sido el ascenso y descenso de potencias en su vecindad. La resultante de dicho proceso fue el desarrollo de un mecanismo de compensación en sus relaciones con Rusia y Occidente.

Desde su creación en 1923, la República de Turquía ha desarrollado estrategias de compensación geopolítica de carácter dual. Por un lado, Ankara ha tratado de limitar las ambiciones territoriales y geopolíticas rusas mediante un acercamiento con los países occidentales. Un interesante ejemplo histórico fue la decisión del presidente Ismet İnönü de acercarse a Estados Unidos e Inglaterra durante la última fase de la Segunda Guerra Mundial frente a las pretensiones de Stalin sobre los estrechos turcos. En este caso, el mecanismo genera incentivos para afianzar un ancla occidentalista en la política internacional turca. Por

otro lado, frente a una amenaza sobre la integridad territorial apoyada por países occidentales –Síndrome de Sèvres– o la exclusión explícita o implícita de los mecanismos e instituciones occidentales, Turquía generalmente vuelve sus miradas hacia Rusia. Un ejemplo claro fue la reacción frente a las sanciones occidentales que sufrió Ankara luego de su invasión a Chipre en 1974 o la política pro-soviética y antiimperialista de Kemal Atatürk en la primera década de la República. En este sentido, el mecanismo estimula un desplazamiento hacia el eje eurasionista.

La centralidad de la dualidad Rusia-Occidente atraviesa la orientación turca en materia de política internacional. Si bien en el discurso político turco la discusión principal en asuntos internacionales se dirime en la contradicción entre occidentalismo secular y conservadurismo islámico, la inexistencia de grandes poderes en el mundo islámico y la omnipresencia rusa tanto temporal como geográficamente en el espacio euroasiático influyen en las opciones estratégicas turcas. En este caso, Medio Oriente se presenta como un espacio de diversificación en las narrativas antioccidentales, aunque no de compensación dada la debilidad relativa de los principales actores regionales. La misma lógica aplica a áreas del mundo túrquico como el Cáucaso o Asia Central.

Desde los inicios de la guerra fría hasta el congelamiento del proceso de acceso a la Unión Europea, la política internacional turca estuvo anclada generalmente en la alianza con las potencias occidentales, ya sea como miembro pleno de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) o como socio preferencial del proceso de integración europea en materia comercial. La asociación estratégica con el eje occidental generó una serie de beneficios que facilitaron un consenso generalizado en la *élite* secular turca, desplazando actitudes anti-occidentales originadas en los sucesos que dieron fin al Imperio Otomano y la creación de la Turquía moderna. En primer lugar, Turquía tuvo acceso preferencial a cooperación internacional, financiamiento e inversiones de los Estados Unidos como fue el caso del Plan Marshall. En segundo lugar, Ankara pudo modernizar sus fuerzas armadas de un modo sostenido gracias a las facilidades financieras, la venta de armamento y la disposición estadounidense de fortalecer a su principal pilar oriental de la OTAN frente a sus vecinos del Pacto de Varsovia. Por último, si bien la cercanía con el mercado europeo le daba cierta ventaja para colocar sus productos de baja intensidad tecnológica, la asociación política con el bloque Occidental brindó incentivos adicionales para que los líderes europeos avance en temas de la agenda económica como liberalización comercial, inversiones y migración laboral.

Uno de los intelectuales y políticos más destacados en el área de asuntos internacionales, Ahmet Davutoğlu identificó la implosión de la URSS y el fin de la Guerra Fría como un terremoto geopolítico que alteró las

dinámicas en materia de seguridad internacional (Davutoğlu, 2020: 46-47). Una de las consecuencias de la nueva diversidad geopolítica en espacio euroasiático fue el mayor margen de acción de la agenda regional turca, además de la apertura de nuevos espacios regionales para proyectarse. A lo largo de su historia –con ciertas excepciones– la política externa de Ankara se caracterizó por su falta de activismo. Sin embargo, la caída de la Unión Soviética y el apoyo de Occidente le permitió proyectarse como una especie de ‘modelo’ de país musulmán con fuertes lazos con las potencias occidentales. A principios de los años noventa, referentes políticos como Turgüt Özal y Süleyman Demirel presentaban a la nación como un ‘puente’ entre Oriente y Occidente que promovía un modelo político democrático en una sociedad mayoritariamente musulmana, al mismo tiempo que un esquema capitalismo de libre mercado con relativo éxito en atraer inversión externa. En la primera mitad de los años 1990s, Ankara utilizó su anclaje en el eje occidental para proyectarse hacia el espacio euroasiático como un socio confiable y un interlocutor válido *vis-a-vis* las potencias occidentales.

Al mismo tiempo, Ankara comenzó a utilizar sistemáticamente su mayor libertad de acción. Las menores presiones geopolíticas en el espacio euroasiático facilitaron una continua diversificación de socios, otrora enemigos o simplemente desconocidos. En dicho contexto, la cancillería turca privilegió la construcción de vínculos con la Federación Rusa y las nuevas repúblicas independientes, particularmente aquellas ubicadas en el Cáucaso y Asia Central, con la excepción de Armenia. Durante la misma época, la política internacional turca comienza a descubrir tímidamente destinos no-tradicionales como América Latina, África Subsahariana y el Sudeste Asiático.

El período inmediato de posguerra fría no alteró la naturaleza del anclaje occidental. Sin embargo, la expansión de la OTAN y el declive de la percepción de amenaza rusa incentivaron el traslado del núcleo de la alianza desde Washington a Bruselas. El americanismo mutó en europeísmo. Este movimiento facilitó un proceso de europeización que tuvo tres efectos desde mediados de los 1990s hasta el inicio del proceso de adhesión a la Unión Europea (2004/5): un gran crecimiento económico con alto contenido de inversiones externas y un salto tecnológico en la producción industrial de origen europeo, un fuerte impulso a la democratización y una política exterior centrada en el uso del poder suave y herramientas comerciales, además de un atípico florecimiento en sus relaciones vecinales, tanto con países europeos como no-europeos (Onis y Yilmaz, 2009: 8-9).

A pesar de un fuerte impulso inicial al proyecto europeísta, el gobierno conservador del Partido Justicia y Desarrollo liderado por Recep Tayyip Erdoğan se encontró frente a una serie de dilemas interconectados

que alteraron la tradicional orientación diplomática turca, y luego potenciaron un cambio de eje estratégico en base al principio de la ‘profundidad estratégica’ (Davutoğlu, 2001). El primer dilema es la cuestión de la identidad y la pertenencia. El proceso de europeización encauzó a la identidad estratégica dentro del marco de una Europa ampliada y plural. A pesar del perfil conservador islamista del Partido Justicia y Desarrollo (AKP, por sus siglas en turco), la expectativa de incorporarse a la Unión Europea movilizó voluntades y apoyos en sectores de la *élite* secular para llevar adelante una ‘revolución silenciosa’ con transformaciones trascendentes como la supresión de la pena de muerte o la ampliación de derechos culturales a la minoría kurda. Sin embargo, el congelamiento del proceso de acceso en 2007 –luego del bloqueo de uno de los capítulos centrales de la negociación por la Francia de Nicolás Sarkozy– alteró la trayectoria política. Desde entonces, el formato político mutó hacia una posición nativista centrada en la identidad cultural-religiosa por sobre una identidad cívica paneuropea. Los límites a las aspiraciones de integración al proceso europeo junto con las consecuencias de la Primavera Árabe –en especial el conflicto sirio– allanaron el camino para una retórica anti-occidental combinando elementos nacionalistas y religiosos.

En paralelo, la democratización en el sentido amplio que prosperó en el primer período del Partido de la Justicia y el Desarrollo (PJD, por sus siglas en turco) se interrumpió en 2008 ante una reacción política a una causa que estuvo a punto de ilegalizar el PJD y una serie de juicios contra supuestas redes golpista denominadas Ergenekon y Balyoz. La falta de incentivos para continuar con la democratización y las apetencias políticas de Erdoğan para continuar con el poder llevaron a una serie de disputas tanto con la oposición como sectores que habían apoyado al PJD como el movimiento Gülen que posteriormente será catalogado como una organización terrorista. La agudización de tensiones internas junto a las amenazas a la seguridad exacerbadas con el conflicto sirio y una serie de atentados del Estado Islámico y el Partido de los Trabajadores del Kurdistan –ambos considerados terroristas por las autoridades turcas– facilitaron una centralización aún mayor del poder alrededor de Erdoğan. Luego de un polémico proceso de reforma constitucional y la implementación de un sistema presidencial, el proceso de des-democratización se afirmó desde mediados de la década de 2010.

Turquía sufre el síndrome del abandono. En la última parte de la década de 2010, el país de los estrechos ha perdido su rol como socio privilegiado de Occidente, al mismo tiempo que es usualmente identificado como un socio poco confiable y volátil. El giro euroasiático turco radica justamente en la incorporación al eje de los excluidos de Occidente (Hill y Taşpınar, 2006). Junto a Rusia, ambos países son *outsiders* en las estructuras de pertenencia europeas y occidentales

(Sakwa, 2010). En este contexto, la tercera cuestión se vincula a las opciones externas turcas. Luego del proceso de des-democratización y su giro crítico a Occidente, el desarrollo de vínculos políticos con regímenes no democráticos dejó de ser un problema de cálculo en la relación con Occidente, ya que Ankara comenzó a sentirse identificado con países bajo presión occidental.

Más allá de las visiones geopolíticas y los intereses regionales en pugna, Turquía además se aproximó tímidamente a aquellas potencias regionales que presentan un importante grado de resistencia a la hegemonía estadounidense –en especial Moscú e Irán– como parte del mecanismo de compensación para señalar a Occidente su descontento con el lugar que ocupa Ankara en las políticas hacia su vecindario tanto de la Unión Europea como de los Estados Unidos. Sin embargo, el giro euroasiático no es sinónimo de una alianza antioccidental, sino una modalidad operativa que busca incrementar su peso de negociación frente a Occidente, al mismo tiempo que neutralizar acciones percibidas como lesivas a sus intereses nacionales tanto a nivel doméstico como en el plano regional. Turquía no abandonó la OTAN, no renunció a su futura membresía en la Unión Europea ni se incorporó a la Organización para la Cooperación de Shanghái más allá de su estatus como ‘socio de diálogo’. A pesar de las críticas antioccidentales, Turquía sigue perteneciendo a la cosmovisión institucional del mundo atlántico.

América Latina y el Caribe en la agenda de la ‘Nueva Turquía’

La distancias geográficas y culturales fueron los principales condicionantes históricos de las interacciones entre América Latina y el Caribe con Turquía. Además, nunca hubo una gran comunidad turca en la región, a pesar de la confusión generalizada sobre la denominación de la migración otomana de origen árabe, armenia y judía llamada ‘turca’. En la visión oficial de la Cancillería turca, las relaciones con la región estuvieron estancadas hasta 1990 (MFAT, 2020). Las primeras señales de interés se generaron a partir del fin de la Guerra Fría y la profundización de la globalización económica. El entonces presidente Süleyman Demirel visitó en 1995 la región luego de la primera visita de un alto mandatario latinoamericano, el presidente argentino Carlos Menem. Luego comenzó un proceso de coordinación entre los sectores involucrados en la región tanto privados como públicos cuyo resultado fue el “Plan de Acción para América Latina y el Caribe” de 1998.

La crisis económico-financiera turca (y de su principal socio regional, Argentina) en 2001 frenaron el avance. Sin embargo, la consolidación política del JPD junto con un nuevo proceso de crecimiento económico en ambas partes abrió las puertas a un proceso de rápido acercamiento. En 2006 se declaró el “Año de América Latina y el

Caribe” y la Subsecretaría de Comercio Exterior diseñó una estrategia de expansión Comercial hacia las Américas que dio impulso a una serie de actividades como misiones comerciales, visitas oficiales y cooperación académica. En el diseño del primer ministro Recep Tayyip Erdoğan y sus principales asesores internacionales, la política comercial colaboró con el fortalecimiento del sector empresarial de la ‘*élite verde*’ o conservadora que se venía beneficiando con el modelo económico de apertura comercial producto de la ascensión del “estado comercial” turco (Kirişci, 2009).

Durante la etapa europeísta, el PJD buscó ampliar la presencia turca a nivel global y generar nuevas oportunidades comerciales en regiones no tradicionales. En este sentido, la diplomacia turca incorporaba a América Latina y el Caribe como un espacio para fortalecer su rol como actor global. La región se presentaba como una oportunidad para diversificar los socios políticos y comerciales a nivel global con el objetivo de legitimarse globalmente en apoyo a los esfuerzos regionales de su política exterior, aumentar el comercio e incrementar su influencia en los foros internacionales, especialmente las Naciones Unidas y en el marco del empoderado G20. Como afirma Özkan “las relaciones con América Latina, África y Asia no son una alternativa a las relaciones con Occidente, al igual que tampoco suponen una contradicción” (2014: 6).

Sin embargo, la proyección internacional turca en la región se ha comportado de modo zigzagueante a la hora de establecer relaciones especiales con alguno de los países latinoamericanos. La relación preferencial establecida con la Argentina en la década de 1990 volteó hacia el emergente Brasil liderado por Lula da Silva. En ese entonces, Turquía y Brasil compartían una visión alternativa a un mundo hegemónico, aunque se presentaban como potencias responsables frente a Occidente mediante el fortalecimiento de estructuras de cooperación multilaterales tanto formales como informales. Uno de los ejemplos más importantes de dicha relación fue el Acuerdo Tripartito junto a Irán en 2010 para llevar adelante un canje de uranio iraní por combustible nuclear enriquecido en territorio turco, y evitar así una ronda de sanciones (González Levaggi y Yilmaz, 2018). Más allá del fracaso del acuerdo nuclear, Brasil fue el principal socio comercial y estratégico hasta 2013. Entre las expresiones más relevantes se encontraron la firma del “Plan de Acción para la Asociación Estratégica” (2010) y el documento “Perspectiva estratégica de una asociación dinámica: Turquía-Brasil” (2011).

Sin embargo, el declive brasilero en la era Rousseff y la necesidad de encontrar un nuevo socio con mayor apertura comercial alteraron los planes turcos. Ankara comenzó a visualizar a la Alianza del Pacífico en general y a México como la llave para una mayor penetración

económica. La identidad europeísta seguía funcionando en las regiones no-tradicionales de la política exterior. A fines de 2013, el presidente Peña Nieto visitó Turquía y elevó la relación bilateral al nivel de Asociación Estratégica, además de establecer una Comisión Binacional de Alto Nivel que se reuniría bienalmente copresidida por los Ministros de Asuntos Exteriores de ambos países. En paralelo, los ministros de relaciones exteriores de una serie de países emergentes establecen el grupo MIKTA, un foro multilateral de consulta que incluye a Corea del Sur, Indonesia y Australia además de Turquía y México. Dos años más tarde, Erdoğan visitará México en su segunda gira regional, aunque una serie de dificultades obstaculizarán el avance del tema clave de la agenda: el acuerdo de libre comercio. Entre 2014 y 2016 ambos países llevaron adelante siete rondas de negociación sin concluir el acuerdo.

Luego de las giras presidenciales del presidente Erdoğan donde visitó Cuba, México, Ecuador, Colombia, Perú y Chile entre 2015 y 2016, la política regional comienza a experimentar el giro euroasiático. Dada la lejana localización geográfica y la percepción generalizada que la región se encuentra en una zona de influencia de los Estados Unidos, América Latina y el Caribe fueron receptores tardíos de la nueva agenda turca. Además, había una percepción generalizada en el liderazgo turco sobre las oportunidades comerciales que ofrecían zonas no tradicionales como África Subsahariana y América Latina. Dado que la región era un espacio para la diversificación y un escenario para su proyección como actor global el cambio no se sintió hasta que Turquía se encaminó hacia una política exterior más agresiva contra una serie de enemigos domésticos –el movimiento de Fetullah Güllen y el Partido de los Trabajadores del Kurdistán– y regionales como el Estado Islámico y el gobierno de Al-Assad en Siria. El intento fallido del golpe de estado del 15 de julio de 2016 (15J) marcará línea una divisoria de aguas que reemplazó las aproximaciones centradas en el comercio por una política de afinidad político-estratégica.

La conexión euroasiática en la política latinoamericana de Turquía se va a desarrollar por un doble carril: la neutralización de la red de Fetullah Güllen en la región y la búsqueda de socios con afinidad política.

En primer lugar, desde el intento de golpe del 15J la agenda turca estuvo centrada en limitar el accionar de la red del movimiento Güllen –considerado como Organización Terrorista de Fetullah Güllen (FETÖ) en Turquía– en toda la región. En la visión del liderazgo turco, Fetullah Güllen y su red global tenían un importante grado protección de las autoridades estadounidenses. Sin embargo, la intensa presión sobre las cancillerías de la región debilitó estructuralmente al movimiento Güllen afectando principalmente su capacidad organizativa y financiera.

En segundo lugar, el giro euroasiático terminó acercando a Turquía con los socios regionales de la Federación Rusa y la República Islámica de Irán. Si durante la era europeísta Erdoğan evitó relacionarse con Chávez para no ofender a los Estados Unidos, en su fase eurasionista Maduro fue presentado como aliado clave de Venezuela en las Américas. En línea con los posicionamientos de Rusia, China e Irán, Erdoğan no reconoció a Juan Guaidó pese a su reconocimiento internacional por parte de la Administración Trump y la mayoría de los países de la Unión Europea. En una especie de ‘alianza de conveniencia’ ambos países lograron fortalecer una agenda más amplia que la mera afinidad política. Un ejemplo claro fueron la apertura de un vuelo Caracas-Estambul con escala en La Habana o las exportaciones de oro a Turquía a cambio de suministros de alimentos (Oner, 2020). Sin embargo, la amenaza explícita de sanciones estadounidenses a Turquía limitó el comercio del oro, posteriormente su comercialización se diversificó a otros países como Emiratos Árabes Unidos, Irán y Rusia (Laya y Bartenstein, 2020).

Uno de los aliados políticos de Erdoğan en su era presidencialista fueron los denominados eurasionistas, una expresión política marginal, pero de fuerte predicamento dentro de los organismos de seguridad y militares. La visión ideológica del eurasionismo turco tiene un carácter anti-hegemónico y rescata la necesidad de conformar alianzas globales que fortalezcan un eje euroasiático. América Latina y África se presentan como dos flancos de la alianza eurasiática en la construcción de un mundo multipolar (Perinçek, 2006). En este contexto, países como Cuba, Venezuela o Nicaragua son identificados como aliados potenciales dado su carácter percibido como antiimperialista.

A pesar de que las relaciones turco-venezolanas vivieron su época dorada en el período post 15J, Turquía no dejó de atender sus vínculos con el resto de los países manteniendo buenas relaciones con países cercanos a Estados Unidos, por ejemplo, Colombia y Chile. Ambos países fueron visitados en las últimas giras de Erdoğan. En el caso de Chile, Turquía firmó un tratado de libre comercio cuya vigencia comenzó en 2011, mientras que una serie de organizaciones turcas como la agencia de medios semi-estatal Anadolu o el instituto de idioma Yunus Emre se establecieron en Colombia. En este sentido, la afinidad euroasiática no bloqueó por completo el pragmatismo turco en la región heredado de su etapa europeísta. El giro euroasiático turco sigue los argumentos planteados por Andrés Serbin (2019) por lo cual es “muy difícil identificar una acción eurasiática concertada en América Latina y el Caribe, inclusive en potenciales focos de convergencia como es el caso de la crisis venezolana” (149). El caso turco no es una excepción.

Reflexión final

Durante décadas América Latina y el Caribe fueron un espacio distante de los procesos políticos y estratégicos del país euroasiático. En las últimas dos décadas, la región fue percibida como un área de grandes oportunidades para desarrollar negocios y una prueba sobre el alcance e influencia de la diplomacia turca a nivel global. En una primera etapa la aproximación fue pragmática y centrada en cuestiones de carácter comercial. Turquía abrió múltiples embajadas en la región, se realizaron un número importante de visitas de alto nivel y misiones comerciales, y consecuentemente el comercio se multiplicó. El resultado fue positivo para ambos lados. Sin embargo, la imagen positiva acumulada durante una década se desgastaría luego del intento del golpe de estado fallido de 2015. Turquía tomaría acciones diplomáticas centradas en cuestiones de seguridad nacional, al mismo tiempo que se acercaría a Venezuela como su principal socio de confianza. Las novelas y el poder suave turco ayudaron a acercar dos sociedades muy diferentes, la política internacional volvió a dividir las.

