

DOCUMENTO DE TRABAJO Nº 107/2021

**POLÍTICA EXTERIOR DE TURQUÍA EN EL MEDITERRÁNEO:
CONFLICTO Y CONTINUIDAD**

MARC SAURINA,¹ profesor en Estudios Internacionales de la Universidad Carlos III de Madrid

PANEL: Oriente Próximo y Norte de África

Observatorio de Política Exterior (OPEX) de la Fundación Alternativas

<http://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-exterior-opex/documentos>



Coordinadora del Panel de Oriente Próximo y Norte de África: Itxaso Domínguez de Olazábal

Director del OPEX: Vicente Palacio

Coordinador del OPEX: Mateo Peyrouzet

ISBN: 978-84-18677-02-1

¹ Marc Saurina Lucini es doctor por la Universidad Autónoma de Madrid y profesor en Estudios Internacionales de la Universidad Carlos III de Madrid. Su labor investigadora se ha centrado en la Turquía contemporánea, especialmente en los movimientos religiosos y la polarización en los medios de comunicación. Ha realizado estancias postdoctorales en Turquía, trabajando en el departamento de Sociología de la Universidad Técnica del Medio Oriente (ODTÜ) en Ankara. Recientemente ha publicado informes y artículos sobre Turquía en la Fundación CEIPAZ y Estudios de Política Exterior.

Resumen

La creciente tensión en el Mediterráneo Oriental por el control de los yacimientos de hidrocarburos y las disputas por delimitar una zona económica exclusiva marítima (ZEE) entre Turquía y Grecia han reconfigurado las alianzas y las estrategias en política exterior de todos los países de la zona. El apoyo de Turquía al Gobierno de Acuerdo Nacional (GAN) libio forma parte de una actitud más intervencionista y unilateralista en la zona que ha potenciado la aparición de frentes y agravado la crisis diplomática con Egipto. Si bien la diplomacia europea podría contribuir en la búsqueda de soluciones a las tensiones entre Grecia y Turquía, el conflicto libio y su devenir serán claves para entender cómo evolucionarán las relaciones en toda la zona.

Por otro lado, la política exterior de Turquía ha sido más constante y consistente en el Magreb, especialmente en el plano económico, con una reciente intensificación de los contactos diplomáticos. La implicación de Turquía en el conflicto libio podría frustrar los intereses turcos de avanzar por igual con Marruecos, Argelia y Túnez, pero la política exterior con los tres países responde a dos objetivos claros: intereses económicos y consolidación del papel de Turquía en el continente africano, tras más de diez años de penetración en el África Occidental.

Palabras clave: Turquía, hidrocarburos, Libia, Sahel, Mediterráneo Oriental, Egipto, Magreb, África

Abstract

The growing tensions in the Eastern Mediterranean for the control of hydrocarbon resources along with the disputes to delimit maritime Exclusive Economic Zones (EEZ) between Turkey and Greece have reshaped the alliances and foreign policy strategies of all the countries in the area. Turkey's support for the Libyan Government of National Accord (GNA) is the outcome of a more interventionist and unilateralist trend of its foreign policy in the area that has incentivized the emergence of fronts and aggravated the already existing diplomatic crisis with Egypt. Although European diplomacy can contribute to finding solutions to the tensions between Greece and Turkey, the Libyan conflict and its evolution will be key to understand how relations will evolve throughout the area.

On the other hand, Turkey's foreign policy has been more constant and consistent in the Maghreb region, especially in the economic sphere, with a recent intensification of diplomatic contacts. Turkey's involvement in the Libyan conflict may frustrate Turkish interests in making progress at the same level with Morocco, Algeria, and Tunisia, but foreign policies with the three countries respond to clear objectives: economic interests and consolidation of Turkey's role on the African continent, after more than ten years of penetration in Western Africa.

ÍNDICE

Resumen ejecutivo	4
1. Introducción	7
2. Política exterior de Turquía (2002-2020): Primavera Árabe, conflicto sirio e intento de golpe de estado	8
3. Mediterráneo oriental, derecho marítimo e hidrocarburos	11
4. Intervención turca en el conflicto libio y relaciones entre Egipto y Turquía	14
5. Magreb: relaciones económicas y continuidad	18
6. Conexiones en el Magreb y el expansionismo turco en África	22
7. Implicaciones para la Política Europea de Vecindad	24
8. Implicaciones para España	27
9. Conclusiones	29
10. Recomendaciones	30
11. Referencias	32

Resumen ejecutivo

- La política exterior de Turquía de estos últimos años muestra una tendencia más intervencionista y unilateralista, al romper con la neutralidad que la había caracterizado los primeros años del Partido de la Justicia y el Desarrollo (AKP), en el poder desde 2002.
- Turquía mantiene varios frentes abiertos que no siempre responden a una misma estrategia, pudiéndose observar numerosos intereses entremezclados: cuestiones de seguridad, intereses económicos, intereses ideológicos, búsqueda de reducir la dependencia energética de otros países, etc. Aun así, todas las acciones responden a los intentos de Turquía de consolidarse como actor de peso regional, especialmente en el Mediterráneo Oriental y Oriente Medio.
- El descubrimiento de yacimientos de hidrocarburos en el Mediterráneo Oriental ha sido el principal motivo que ha llevado a disputas entre países de la zona y a la formación de dos frentes: Grecia, Chipre, Israel y Egipto, por un lado, y Turquía y el Gobierno de Acuerdo Nacional (GAN) libio, reconocido por la ONU.
- La lucha por el control de las aguas y establecer Zonas Económicas Exclusivas (ZEEs), tanto en el Egeo como en el Mediterráneo Oriental, ha reavivado las tensiones entre Turquía y Grecia. La UE ha llamado a las puertas del diálogo, pero ha adoptado una política reactiva, estableciendo sanciones económicas a Turquía. El primer encuentro entre Grecia y Turquía desde 2016, celebrado en enero de 2021, es resultado de esos esfuerzos diplomáticos de la UE. Grecia insiste en que el conflicto sea mediado por la comunidad internacional, mientras que Turquía insiste en acuerdos bilaterales.
- Tras el enfrentamiento entre Arabia Saudí y Catar en 2017, se formaron dos alianzas en Oriente Medio (Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos, Baréin y Egipto frente a Catar y Turquía). Esas alianzas también compiten en el conflicto libio, en el que Turquía se ha convertido en un actor protagonista desde la firma de acuerdos en noviembre de 2019 con el GAN de Trípoli, acuerdos marítimos, con el fin de establecer una ZEE entre Turquía y Libia, pero, también, acuerdos de cooperación militar con el fin de ayudar al GAN a resistir el asedio del Ejército Nacional Libio (ENL), apoyado por Egipto, Rusia, los EAU, Arabia Saudí y, políticamente, por Francia. La intervención militar turca ha prolongado el conflicto y se ha

convertido en un factor desestabilizador, pero, por otra parte, ha facilitado que el GAN resistiera como actor legítimo en el conflicto.

- Los acuerdos con el GAN libio tienen un fondo económico muy importante para Turquía. Reactivan las exportaciones turcas a Libia, reanudan proyectos empresariales detenidos tras la caída de Gadafi y reducen la dependencia energética de Turquía con Rusia e Irak, ya que el GAN controla el Banco Central de Libia y los principales yacimientos petrolíferos.
- En el Magreb, la política exterior de Turquía ha sido mucho más continuista, con relaciones económicas y políticas estables desde 2002. Turquía tiene un superávit comercial con los tres países, Marruecos, Argelia y Túnez. En el caso de Marruecos, existe un descontento entre grupos empresariales por el aumento de las importaciones turcas, especialmente en el sector textil. De forma paralela al avance de las relaciones económicas, la implicación turca en el conflicto libio ha llevado a la intensificación de contactos diplomáticos en búsqueda de apoyos, aunque con resultados dispares.
- La agenda exterior de los países del Magreb busca intensificar los lazos económicos con el África Occidental, región en plena transformación. El Magreb significa también una entrada de los productos turcos en el África Occidental a través del Mediterráneo, por lo que la política exterior turca en el Magreb está directamente vinculada con la gran estrategia de la agenda de política exterior de Turquía en el África Subsahariana, desarrollada y consolidada a lo largo de las dos últimas décadas.
- La presencia de Turquía en todo el Mediterráneo condiciona la Política Europea de Vecindad Sur. El distinto papel que Ankara desempeña en cada país del Mediterráneo Oriental implica la necesidad de adaptar la política europea en cada caso en base a las características de cada país y también al papel que otros actores, en este caso Turquía, tienen en él.
- La política exterior turca ha tensado las relaciones con Estados miembro de la UE. Si bien Grecia y Chipre se han enfrentado a Turquía por la delimitación de las aguas y el control de los hidrocarburos, Francia tiene varios frentes abiertos con Turquía: en el Egeo y Mediterráneo Oriental, en su apoyo a Grecia y Chipre; en Libia, con su apoyo al ENL; y en el Sahel Occidental, debido a la mayor presencia turca tanto en Níger como en Mali, que cuestionan el liderazgo francés en dicha zona.

- No existe un consenso en la UE en las relaciones con Turquía. El giro autoritario de Turquía dificulta la posibilidad de alcanzar un acuerdo, pero el bloqueo de las negociaciones ha producido efectos negativos en las presiones que la UE puede ejercer sobre Ankara, ya que ha impelido a que Turquía adopte una política exterior más asertiva, de forma autónoma a la UE. Alemania y España abogan por la diplomacia y el diálogo con Ankara, y han realizado movimientos en ese sentido. Los intereses de Italia coinciden con los turcos en Libia y el Magreb. Existe también un alineamiento entre intereses turcos y españoles en el Sahel y el África Occidental. Sin un consenso claro e intereses cruzados, la PEV pierde efectividad.
- Las relaciones entre España y la UE, intensificadas en el plano económico tras la crisis de 2008, destacan por su pragmatismo y la búsqueda de posiciones comunes que beneficien a ambos países. España no está implicada de forma directa en los distintos frentes que Turquía tiene abiertos, y esto permite a Madrid ganar peso, tanto dentro como fuera de la UE, como actor político y económico.

1. Introducción

La creciente tensión en el Mediterráneo Oriental por el control de los yacimientos de hidrocarburos y las disputas por delimitar una zona económica exclusiva marítima (ZEE) entre Turquía y Grecia están reconfigurando las alianzas y estrategias en política exterior de todos los países de la zona. Así, es posible identificar dos frentes. Uno, formado por Grecia, Chipre, Israel y Egipto y representado por el EastMed Gas Forum, organización internacional en la que también participan Italia, Jordania, Palestina y, desde diciembre de 2020, los Emiratos Árabes Unidos (EAU). El otro está formado por Turquía y el Gobierno de Acuerdo Nacional (GAN) libio, reconocido por la ONU, tras la firma de dos memorándums de entendimiento (MoU) en noviembre de 2019, uno sobre la delimitación de ZEEs entre Turquía y el país norteafricano y otro sobre cooperación militar que ha llevado al despliegue de tropas turcas en Trípoli y a la escalada del conflicto entre el GAN y el Ejército Nacional Libio (ENL), apoyado este último por Rusia, Arabia Saudí y los EAU e, indirectamente, por otros actores internacionales como Francia.

Turquía, ya enfrentada a Egipto desde el golpe de Estado que en 2013 derrocó al gobierno de los Hermanos Musulmanes apoyado por Ankara y en un contexto de deterioro de las relaciones diplomáticas con Israel, ha adoptado de forma gradual una postura más intervencionista y unilateral en toda la región del Mediterráneo Oriental. La política exterior turca en esta zona está condicionada por distintos intereses, pero obedece principalmente a los intentos de Turquía de posicionarse y consolidarse como potencia regional en todo el Mediterráneo Oriental y, también, en Oriente Medio. Así, la implicación turca en el conflicto libio confronta a Turquía con Grecia y Chipre en las disputas por establecer ZEEs y controlar los yacimientos de hidrocarburos, pero también intensifica el enfrentamiento ya existente entre Turquía – aliada de Catar – y Egipto, Arabia Saudí y los EAU.

Los acuerdos con el GAN tienen, además, una dimensión económica que se proyecta sobre todo el Magreb. Las relaciones turcas con Marruecos, Argelia y Túnez han sido, desde la llegada del Partido de la Justicia y el Desarrollo de Erdogan (AKP, en sus siglas en turco) al poder en 2002, positivas y constantes, reflejando una continuidad no observada en el Mediterráneo Oriental y Oriente Medio. La reciente intensificación de los contactos diplomáticos con estos tres países, más allá de la búsqueda de aliados en el conflicto libio, responde también a la gran estrategia turca en África Subsahariana, donde la presencia del país está cada vez más consolidada.

El presente informe se estructura abordando primero y de forma breve la evolución de la política exterior turca en el período comprendido entre 2002 y 2020. Posteriormente, se analiza el conflicto en el Mediterráneo Oriental con dos análisis, uno sobre las relaciones entre Grecia y Turquía y la lucha por el control de los hidrocarburos y otro que evalúa el conflicto libio y las acciones de Turquía en ese país. En tercer lugar, se conecta el papel de Turquía en Libia con la política exterior turca en el Magreb, con un resumen de la evolución histórica de las relaciones en esa región y el estado actual de las mismas. Se aborda, a continuación, la conexión que las relaciones de Ankara con el Magreb tienen con el expansionismo turco en el continente africano. El informe concluye con un análisis de cómo estas tendencias a la vez cambiantes y continuistas podrían tener un impacto en las políticas tanto europeas como españolas en todo el Mar Mediterráneo y, también, en África Subsahariana.

2. Política exterior de Turquía (2002-2020): Primavera Árabe, conflicto sirio e intento de golpe de Estado

Es posible trazar con cierta claridad la evolución de la política exterior de Turquía desde la llegada al poder en 2002 del AKP y su líder, Recep Tayyip Erdogan. El islamismo moderado del AKP y la política de 'cero problemas con los vecinos', lema de Ahmet Davutoglu² cuyo efecto en la política exterior de Turquía está, aunque desdibujado, presente en la actualidad, había llevado a una mejora significativa de la percepción de Turquía y su modelo en el mundo árabe. Se intensificaron las relaciones diplomáticas existentes, se establecieron otras nuevas, y el país inició una fase de acercamiento, tanto a Europa como al mundo árabe, que pronto tuvo un impacto positivo, especialmente económico. Al contrario de lo que ocurre con su principal socio comercial, la Unión Europea (UE), Turquía pronto pasó a tener un superávit comercial con toda la región del Norte de África y Oriente Medio (MENA). Las exportaciones a toda la región pasaron de representar un 13,88% del total de las

² Se considera a Ahmet Davutoglu como el principal arquitecto de la política exterior de Turquía hasta 2016. Aunque el ministro de Asuntos Exteriores de 2002 a 2007 fuera Abdullah Gül, Ahmet Davutoglu fue consejero en Política Exterior durante todo ese periodo y destacó en su intento de convertir a Turquía en mediador en el conflicto palestino. Posteriormente, fue ministro de Asuntos Exteriores de 2009 a 2014 y primer ministro de 2014 a 2016. Dejó el partido por desacuerdos con el presidente Erdogan y en 2019 fundó un nuevo partido, el Partido del Futuro (*Gelecek Partisi*), que aún no ha competido en ningún proceso electoral.

exportaciones turcas en 2003 a un 25,46% en 2015, aunque desde entonces no se ha experimentado un crecimiento neto (Ministerio de Comercio 2021).

El estallido de la llamada “Primavera Árabe” puso en jaque la estrategia turca en varios países árabes al obligar a Ankara a posicionarse donde las protestas desestabilizaron regímenes autoritarios, como Túnez, Egipto o Siria. Posteriormente, en 2013, Turquía condenaba el golpe de Estado del general Abdelfatah El-Sisi en Egipto, habiéndose convertido en el principal apoyo a los Hermanos Musulmanes que habían llegado al gobierno tras las primeras elecciones democráticas del país. Se inició entonces un enfrentamiento entre Erdogan y El-Sisi que se ha mantenido hasta hoy. El conflicto sirio también supuso un cambio en la acción exterior turca, que intervino desde 2011 con el apoyo directo a los rebeldes del Ejército Libre Sirio (ELS) que luchaban contra las Fuerzas Armadas de Bashar al-Asad. Sin embargo, hasta 2011 las relaciones con el gobierno de Asad habían sido prósperas, como evidencian el acuerdo de libre comercio en 2006 y la supresión de visados en 2009. La crisis entre Catar y Arabia Saudí que estalló en 2017 es otro ejemplo de la pérdida de neutralidad de la política exterior turca que ha llevado a enfrentar a Turquía también con Arabia Saudí, Baréin y los EAU, por su apoyo férreo al régimen cataní.

El apoyo a los Hermanos Musulmanes y al ELS sirio potenció la imagen de una diplomacia turca condicionada por la ideología y el islamismo, una política más sectaria, pro-suní, a la vez que expansionista, calificada a menudo de neo-otomana en los medios occidentales. Si bien es cierto que ese carácter confesional o sectario de la política exterior de Turquía está presente en algunos casos, no se activa hasta la Primavera Árabe y, una vez activado, no siempre es el factor principal que determina esa tendencia intervencionista de Turquía en el extranjero (Başkan 2016). En el caso sirio, más allá de la oposición entre la minoría suní y el Estado alauita de Asad, otros factores explican el creciente intervencionismo turco. Por un lado, cuestiones de seguridad, pues Turquía comparte 911 km de frontera con Siria, la más extensa que posee, y es el país que más refugiados sirios acoge en el mundo. Por otro, el papel de la minoría kurda siria y el peligro que el éxito del proyecto de autonomía de Rojava podía suponer dentro del territorio turco (Saurina 2019). En el conflicto sirio intervienen, además, dinámicas electoralistas, como el giro hacia una retórica más nacionalista del AKP tras la aparición de nuevos actores políticos, como el pro-kurdo HDP, y las elecciones generales de junio de 2015, que habían resultado en la primera mayoría simple del partido y fueron repetidas

en noviembre de ese mismo año. Es durante ese periodo que Turquía pasa a intervenir de forma más directa en el conflicto sirio bombardeando objetivos de las milicias kurdas. Ese activismo pro-suní tampoco permite explicar las relaciones políticas y económicas que el país ha mantenido con Irán a lo largo de la segunda década de este siglo, pese al embargo internacional. Por último, en el Magreb, si existe una afinidad ideológica con el Partido de la Justicia y el Desarrollo en el poder en Marruecos desde 2011 y los islamistas de Ennahda en Túnez, esta no aparece en Argelia a pesar de que las relaciones han sido igualmente prósperas con los tres países.

La política exterior reciente ha venido también condicionada por asuntos internos del país. Tras el intento de golpe de Estado del 15 de julio de 2016, el movimiento Hizmet, liderado por el clérigo Fethullah Gülen, era señalado por el gobierno como principal responsable. Desde entonces, la política exterior turca se ha redireccionado con el objetivo de cerrar todas las escuelas que el grupo tenía en el extranjero – y en algunos casos aún tiene – y lograr que sus actividades fueran cesadas. Ese giro en política exterior tuvo un efecto especialmente visible en las Repúblicas del Asia Central, los Balcanes y el África Subsahariana, donde el movimiento Hizmet disponía de una amplia red de escuelas. Aun sin apenas presencia en el mundo árabe y en algún otro país musulmán, la diplomacia turca logró en 2016 que tanto la Organización para la Cooperación Islámica (OCI) como el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) declararan al movimiento como organización terrorista.

Otro factor doméstico que ha condicionado visiblemente los cambios en política exterior ha sido la economía. Las disputas con Grecia, los acuerdos con el GAN y la intensificación de las relaciones con el Magreb, con su posible efecto en las relaciones económicas de Turquía con el África Occidental, son factores todos relacionados con la necesidad de reactivar la economía del país. Aunque Turquía ha desarrollado un modelo económico que le permite mantener significativamente altas tasas de crecimiento, existen dudas sobre la sostenibilidad y la estabilidad de dicho modelo a medio plazo (Özer y Malovic 2020). El país es dependiente de créditos, y la inestabilidad existente tanto en la región como dentro de Turquía han tenido un impacto visible en el comercio internacional y la inversión extranjera en el país. La inflación se ha multiplicado por dos desde 2016, la pérdida de valor de la lira turca ha exacerbado el encarecimiento de los productos y el desempleo también ha ido gradualmente en aumento. Así, la política exterior turca en todo el Mediterráneo cuenta entre sus objetivos volver a impulsar las exportaciones y la presencia de empresas turcas en el Magreb y el

África Occidental y, también, reducir la dependencia energética con países como Rusia e Irak, de los que es un importador neto, algo que lograría con la explotación de hidrocarburos.

3. Mediterráneo oriental, derecho marítimo e hidrocarburos

Turquía se ha convertido en foco de críticas por parte de otros países, que le acusan de unilateralismo, principalmente en referencia a sus acciones recientes en el Mediterráneo Oriental, como es el caso de las actividades de prospección y búsqueda de hidrocarburos y los acuerdos alcanzados con el GAN en Libia. La situación ha generado tensión y ha contribuido a la formación de dos frentes: uno conformado por Grecia, Chipre, Egipto e Israel, y otro por Turquía y Libia. Aunque exista una interconexión entre todas las acciones turcas en el Mediterráneo Oriental, es posible analizar de forma separada el conflicto por el control de las aguas, es decir, el enfrentamiento entre Grecia y Turquía y los acuerdos marítimos alcanzados con el GAN libio, y la intervención militar en Libia, con el enfrentamiento de Turquía con otros actores internacionales – como Egipto, Arabia Saudí, EAU y, también, Rusia – y las implicaciones económicas que se extienden más allá de Libia.

La posibilidad de descubrir yacimientos en el Mediterráneo Oriental intensificó la búsqueda de acuerdos para establecer ZEEs. Chipre fue el primero en delimitar sus aguas con Egipto (2003), Líbano (2007) e Israel (2010). En 2009, Israel encontraba vastos yacimientos en sus costas, desatando una fiebre en la región y reavivando tensiones entre Grecia y Turquía por delimitar sus aguas territoriales.³ Turquía fue uno de los siete países con costa que no firmaron la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho al Mar (CNUDM) en 1982, principalmente como consecuencia de desacuerdos sobre la división de aguas jurisdiccionales entre Grecia y Turquía. El tratado entró en vigor en 1994, y la delimitación de una posible ZEE sigue en disputa entre Grecia y Turquía.

El inicio de la escalada de la tensión se remonta a 2018 con la presencia de buques militares y de perforación turcos en las aguas entre Chipre y la isla de Creta. Turquía reclamaba entonces que los

³ El gas encontrado por Israel proporciona una fuente de ingresos importante a Israel de la que los palestinos se han visto excluidos. Un gasoducto submarino conecta la ciudad israelí de Ashkelon con la península del Sinaí, suministrando gas a Egipto, y Palestina, al no ser un Estado reconocido, no puede reclamar de forma legal parte de esos beneficios.

beneficios de las perforaciones realizadas en aguas chipriotas, gestionadas por compañías extranjeras, fueran repartidos entre todos los habitantes de la isla, dividida desde 1974. Así, en representación oficial de la República Turca del Norte de Chipre, que controla el tercio norte de la isla y solo está reconocida por Ankara, Turquía fue realizando prospecciones en una zona que Grecia y Chipre quieren dividirse, excluyendo a Turquía. Ankara ha desoído en más de una ocasión las peticiones de la UE para detener los estudios sísmicos y las perforaciones en la zona, que llegó a reducir la ayuda financiera de preadhesión para 2020, mientras que Grecia anunció que extendería sus aguas territoriales hasta las 12 millas náuticas – en la actualidad son 6⁴ – y también ha realizado maniobras militares conjuntas con Francia, Italia y Chipre en la misma zona.

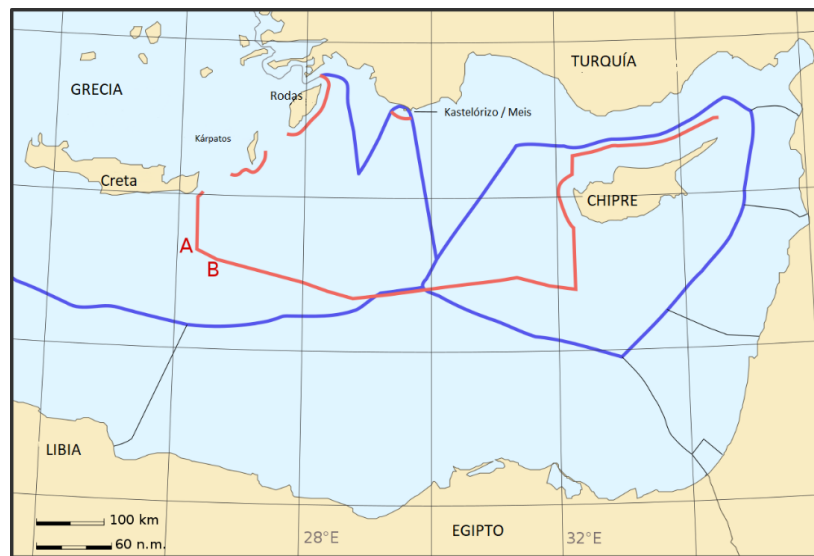
A principios de 2019 se constituía en El Cairo el EastMed Gas Forum (EMGF) entre Grecia, Chipre, Israel y Egipto como una plataforma de cooperación entre países del Mediterráneo Oriental que facilitara la creación de un mercado de gas regional, de modo similar a la OPEP. Posteriormente, Italia, Jordania y la Autoridad Nacional Palestina (ANP) pasarían también a ser miembros de la organización. La firma de los MoU entre Turquía y el GAN en noviembre de ese mismo año representaron la respuesta de Ankara a su exclusión del foro. Uno de los dos acuerdos firmados entonces delimitaba una ZEE entre Libia y Turquía, ignorando las demandas de Grecia y Chipre de constituir sus propias ZEEs en el Mediterráneo Oriental conectando las aguas al este de Creta con las de la costa occidental de Chipre (*Figura 1*). En enero de 2020, Grecia, Chipre e Israel acordaban lanzar el Proyecto EastMed para construir un gaseoducto que llevará gas natural a Europa desde Israel. El EMGF se ha convertido desde entonces en la organización de referencia en la región, y a él se unió como observador EAU en diciembre de 2020. Francia solicitó ser miembro de pleno derecho y la UE, los EEUU y el BM asistir como observadores.

La no inclusión de Turquía en el EMGF es percibida por Ankara y la sociedad turca como una injusticia, reavivando el ‘síndrome de Sèvres’ del imaginario turco. Así lo refleja el apoyo que recibió en el parlamento el acuerdo marítimo con el GAN por parte de todas las fuerzas de la oposición, a excepción del HDP, y la forma en que se cubrió la noticia de los acuerdos en los medios generalistas,

⁴ El gran número de islas que pertenecen a Grecia en el Mar Egeo, la poca población que hay en algunas de ellas y su cercanía con la costa turca complican unos acuerdos en los que prácticamente ninguno de los países quiere ceder. En la actualidad Grecia controla el 43,5% de las aguas del Mar Egeo. Con una extensión hasta las 12 millas náuticas pasa a controlar el 71,5%, permaneciendo como aguas internacionales tan solo el 19,7%.

como una victoria frente a Grecia. La delimitación de una ZEE entre Libia – el GAN – y Turquía no bloquearía el paso del gasoducto, pero sí abriría la puerta a la explotación de nuevos yacimientos y consolidaría al país como un actor en ese mercado regional, pudiendo obligar a su inclusión en el EMGF. La respuesta griega a los acuerdos entre Turquía y el GAN venía con la firma de un acuerdo en agosto de 2020 para delimitar una ZEE con Egipto, anulando la ZEE proclamada por Turquía (Figura 1). Dos meses antes, Grecia también había alcanzado un acuerdo con Italia para delimitar la división entre sus propias ZEEs en el Adriático.

Figura 1: Mediterráneo Oriental y ZEEs en disputa entre Grecia, Turquía y Chipre



—	ZEE reclamada por Turquía
—	ZEEs reclamadas por Grecia y Chipre
A-B	Delimitación de ZEE entre Libia y Turquía tras los acuerdos de noviembre de 2019
<i>Fuente: Wikimedia Commons (CC)</i>	

El acuerdo entre Grecia y Egipto viene legitimado por la suscripción de ambos países a la CNUDM, las negociaciones del EMGF y las ZEEs ya establecidas entre Egipto, Chipre, Israel y Líbano. La postura de Grecia en sus disputas con Turquía se ampara, precisamente, en esa legalidad, tanto ante la UE como la comunidad internacional, algo que sitúa en desventaja a Turquía en sus reivindicaciones. Turquía solo cuenta con un apoyo, el del GAN libio, que se ha convertido en su principal aliado estratégico, y en la práctica, el único. Además, los acuerdos bilaterales del GAN con otros países podrían verse cuestionados internacionalmente por la división del país libio.

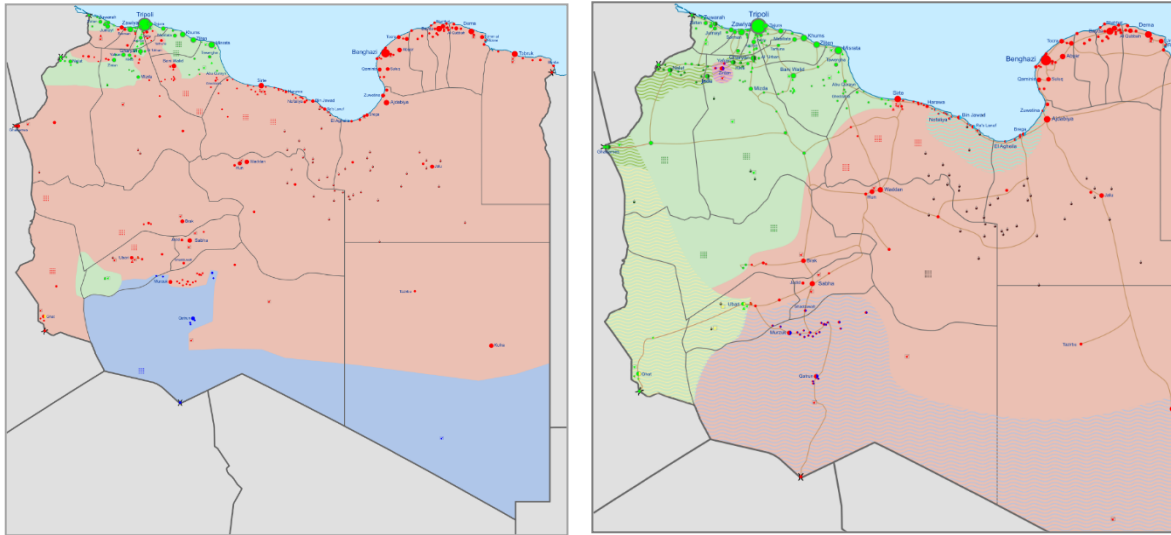
A finales de enero de 2021, Grecia y Turquía iniciaban una ronda de conversaciones en Estambul para buscar posibles pactos que permitieran rebajar la tensión, en lo que representaba el primer acercamiento desde 2016. Mientras Grecia pretende tratar exclusivamente la delimitación de las aguas territoriales y un posible pacto para establecer la división de ZEEs, Turquía insiste en iniciar negociaciones más amplias abordando otros temas como la desmilitarización de las islas del Egeo o la situación de la minoría turca en Grecia. Este primer contacto obedece a los esfuerzos de una mayor implicación de Alemania para resolver la crisis por vía diplomática y, también, aunque en menor medida, España, conscientes de que una exclusión de Turquía en el Mediterráneo Oriental podría tener consecuencias negativas para la UE.

4. Intervención turca en el conflicto libio y relaciones entre Egipto y Turquía

El régimen libio colapsó en 2011 y desde entonces la inestabilidad ha imperado en el país. Desde 2014 dos gobiernos se disputan el control en el marco de la llamada 'segunda guerra civil libia': el GAN, con capital en Trípoli liderado por Fayeza al-Sarraj – y apoyado por milicias – y el ENL del general Khalifa Haftar con sede en Tobruk y que mantiene el control sobre amplias regiones del este del país. El GAN goza del reconocimiento oficial de la ONU y muchos países occidentales, pero su supervivencia ha dependido de forma más directa de Turquía, Catar e Italia. El ENL, por su parte, es apoyado por Egipto, Arabia Saudí, EAU, Rusia, Jordania e, indirectamente, Francia. En abril de 2019 inició una ofensiva para conquistar territorio en el oeste del país, hasta llegar a asediar la capital, Trípoli, ya en octubre. El segundo MoU firmado por el GAN con Turquía se basaba en cooperación militar y le permitió, en base al suministro de consejeros militares y equipamiento, el despliegue de

tropas y la ayuda financiera de Catar, resistir el asedio de Haftar, recuperar control sobre zonas perdidas y, así, prolongar el conflicto (*Figura 2*). En enero de 2020 se celebró la conferencia de Berlín, con el intento de acercar las dos partes del conflicto, con presencia también de los países implicados como Turquía, Rusia y Francia, sin que se produjeran avances.

Figura 2: EL CONFLICTO LIBIO – Áreas aproximadas de control



	<i>Diciembre de 2019</i>	<i>Junio de 2020</i>
■	Controlado por el GAN y la Fuerza del Escudo de Libia	
■	Controlado por la Cámara de Representantes en Tobruk y el ENL	
■	Controlado por fuerzas locales	
<i>Fuente: Wikimedia Commons (CC)</i>		

Como el país africano y el décimo del mundo más rico en reservas petrolíferas Libia se ha visto expuesta continuamente a las interferencias extranjeras, especialmente desde 2011, tras el vacío de poder surgido a la caída de Gadafi. Más allá de los intereses en las reservas petrolíferas del país, otros factores también son clave en el apoyo de terceros a una u otra facción. Italia tiene intereses económicos a través de su compañía ENI, pero también ve la estabilización del país clave para contener los flujos migratorios en el Mediterráneo, como demuestra el pacto antimigratorio firmado con el GAN en 2017 y renovado en 2019. Factores ideológicos también son relevantes, pues la lucha

de Egipto contra los Hermanos Musulmanes – considerados como grupo terrorista por El Cairo, Riad y Dubái y apoyados internacionalmente solo por Ankara y Catar – se extiende a Libia por la presencia de facciones de los Hermanos Musulmanes dentro del GAN.

Los acuerdos de Turquía con el GAN firmados en noviembre de 2019 engloban, así, múltiples intereses en la política exterior de Turquía. Más allá del derecho marítimo y el intento de controlar posibles yacimientos de hidrocarburos del Mediterráneo Oriental, detallado en la sección anterior, existen intereses ideológicos, por los beneficios que el islam político podría obtener en Libia con la consolidación del GAN, así como intereses económicos que se extienden por toda la región MENA (Ipek 2020), pero se acentúan sobre todo en el Magreb. Los acuerdos responden, así, a distintos intereses turcos, como el apoyo al islamismo y la seguridad de las relaciones económicas en Libia, proyectándose en Túnez, Argelia y Marruecos. El GAN como aliado estratégico de Turquía en todo el Mediterráneo se ha vuelto esencial para Turquía, como demuestra la extensión de 18 meses del envío de soldados aprobada por el parlamento turco en diciembre de 2020.

El GAN controla una parte importante de los yacimientos del país y el Banco Central de Libia. Las tropas turcas han tenido como objetivo asegurar ese control ante los ataques del ENL. La presencia en territorio libio reduce la dependencia energética de Turquía con Rusia e Irak y permite volver a impulsar las exportaciones turcas a Libia, debilitadas durante años por la inestabilidad. Tras la caída de Gadafi, una gran cantidad de proyectos empresariales de inversión en el país quedaron interrumpidos y gradualmente se han ido reanudando. El alto al fuego permanente acordado en Ginebra por ambas facciones con la mediación de la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia (UNSMIL) en octubre de 2020 abre las puertas a una nueva fase en el conflicto que podría obligar a cambiar de postura y exigencias tanto a los actores domésticos como extranjeros implicados. El acuerdo prevé la retirada de tropas de los dos bandos de los puestos fronterizos y de las fuerzas extranjeras de todo el país, así como la congelación de los acuerdos de seguridad que cada bando ha ido firmando. A finales de enero de 2021 se cumplía el plazo para la retirada de tropas extranjeras, aún no efectuada por ningún país, y la extensión de la cooperación militar por Turquía, renovada semanas antes, dan la visión de que Turquía no va a renunciar a los intereses que ha ido protegiendo desde que apoyó al GAN. Erdogan se opone mientras permanezcan fuerzas

extranjeras al lado de Haftar, e incluso pide que Francia retire sus tropas del Sahel para que Turquía haga lo mismo en Libia.

La pérdida de influencia de Turquía en Libia – no sólo como actor que opera en el país sino también como posible mediador en el conflicto – significaría, al mismo tiempo, una derrota frente al conflicto que lo enfrenta a Egipto, Arabia Saudí y los EAU. Tras el golpe de Estado en Egipto de 2013, las relaciones diplomáticas entre El Cairo y Ankara se congelaron por el apoyo firme de Erdogan a los Hermanos Musulmanes. Los países del CCG percibían a los Hermanos Musulmanes de forma distinta, bien como una amenaza a la supervivencia de sus regímenes o como una herramienta política útil para combatir otras amenazas internas y externas (Hedges y Cafiero 2017). Esas distintas percepciones fueron claves para el inicio de una nueva era de relaciones entre Arabia Saudí y Egipto como estrechos aliados. Riad, Dubái y Kuwait movilizaron recursos para el nuevo régimen y los lazos políticos y económicos se han ido intensificando, con una mejora significativa de la economía egipcia y haciendo visibles las diferencias dentro del CCG. La crisis diplomática entre Arabia Saudí y Catar que estalló en 2017 acabó de perfilar dos frentes visibles, con Egipto, Arabia Saudí, los EAU y Baréin – estos tres últimos con un bloqueo comercial a Catar, y Catar aliada con Turquía. Ankara envió tropas a Catar para proteger el reino de una posible intervención militar y Doha fue estrechando lazos con Irán. Los apoyos de Turquía e Irán han sido claves para la supervivencia del régimen catari.

Si bien el conflicto entre Arabia Saudí y Catar se ha visto proyectado en otros conflictos como la guerra civil yemení, es en Libia donde todos los actores implicados se han enfrentado a través de sus apoyos al GAN o al ENL y la solución del conflicto podría determinar la evolución de estas alianzas. Recientemente, se han producido ciertos movimientos que indican un cambio en las posturas de todos los países implicados. Egipto se ve reforzado por los acuerdos alcanzados con Grecia y el impacto negativo que eso podría tener en las relaciones turco-europeas. Por otro lado, el reconocimiento del Estado de Israel por parte de los EAU y Baréin resta protagonismo a Egipto – ya que solo este país y Jordania habían reconocido a Israel y la ayuda exterior recibida desde Estados Unidos se basa en los Acuerdos de Camp David – obligando a El-Sisi a trazar nuevas estrategias para reposicionarse, tanto en el Mediterráneo Oriental como en África. El restablecimiento en enero de 2021 de las relaciones entre Arabia Saudí y Catar, poniendo fin al bloqueo existente desde 2017, ha llevado a Egipto a retomar la diplomacia con Catar.

En análisis publicados en medios turcos se ha denotado y criticado la falta de estrategia de Erdogan por su intransigencia al diálogo en Egipto y su apoyo incondicional a los Hermanos Musulmanes, que lo ha enfrentado con potencias regionales. El conflicto libio ha agravado la situación entre Egipto y Turquía y el avance de las negociaciones tras el alto al fuego permanente podría condicionar un reaceramiento de posiciones entre El-Sisi y Erdogan, que también dependerá de posibles pactos entre Grecia y Turquía para delimitar sus aguas. La dimensión económica de los MoU firmados con el GAN libio, sin embargo, escapa parcialmente de las dinámicas de conflicto en el Mediterráneo Oriental y Oriente Medio. En el Magreb, Marruecos, Argelia y Túnez se han mantenido neutrales en el conflicto entre Arabia Saudí y Catar, aunque el conflicto libio sí que ha despertado momentos de tensión entre Argelia y Egipto, especialmente tras la intensificación de contactos diplomáticos entre Turquía y Argelia.

5. Magreb: relaciones económicas y continuidad

Tras la Primavera Árabe, Turquía ha logrado tener relaciones estables, tanto económicas como políticas, con todos los países del Magreb, lo que indica una continuidad que no es posible observar en otros países de Oriente Medio. En el plano económico, Turquía ha mantenido a lo largo de la última década un superávit comercial con Marruecos, Argelia y Túnez, aunque menor en volumen que el del comercio con Oriente Medio⁵. En 2004, Turquía firmó un acuerdo de libre comercio con Marruecos, en 2006 otro con Túnez y ese mismo año pactó un Acuerdo de Cooperación y Amistad con Argelia, con el que se erigía como socio económico prioritario. A partir de finales de 2019 se intensifican los contactos diplomáticos con los tres países, tras visitas del presidente Erdogan y el ministro de Exteriores Mevlüt Çavuşoğlu, con el fin de reforzar las relaciones económicas, pero también ganarse el apoyo en el conflicto libio y sin resultados claros hasta el momento. Si bien los tres países defienden la necesidad de una solución política y mediada por las dos partes del conflicto, es Marruecos el que ha criticado de forma más clara la interferencia turca en Libia. Argelia se ha mantenido más neutral y Túnez está dividida políticamente. Eso contrasta con las percepciones de las sociedades magrebíes según el último Arab Barometer realizado a finales de 2020. Turquía es

⁵ Un 6% frente a un 19% en 2019 (Ministerio de Comercio 2021)

la potencia implicada en Libia más favorablemente percibida en todo el Magreb (en Marruecos es percibida de forma favorable por un 65%; Argelia 56%; Túnez 52%) frente a Rusia, Arabia Saudí o Irán (Robbins 2021).

En el caso de **Marruecos**, que nunca fue provincia del Imperio Otomano, las relaciones con Turquía han sido positivas desde la llegada al poder del AKP. Los contactos han prosperado siempre en una relación de mutua reciprocidad e igualdad (Saddiki 2020) que, sin embargo, se ha visto alterada por el aumento del déficit comercial de Rabat a lo largo de la última década. Aunque el nivel de exportaciones-importaciones con Turquía aún dista mucho de alcanzar los niveles de sus dos socios prioritarios, España y Francia, el balance es netamente positivo para Turquía, pasando de 227 millones de dólares en 2010 a 1702 millones en 2019 (Ministerio de Comercio 2021). Eso ha generado presiones, desde empresarios marroquíes del sector textil, para revisar el acuerdo de libre comercio. La contribución del sector textil a las exportaciones turcas a Marruecos es pequeña en comparación con el total de las exportaciones, siendo otros sectores como la automoción y la metalurgia mucho más importantes, sí que en 2018 representaban ya el 78% de las importaciones marroquíes del sector (Oran 2019), por lo que la visibilidad de los productos turcos y el malestar en el sector nacional era más evidente. Marruecos aumentó en enero de 2018 los aranceles a las importaciones turcas de casi 700 productos del sector textil durante un año, prologándolo luego hasta finales de 2021. A pesar de que Turquía reaccionó amenazando con subir los aranceles a las exportaciones marroquíes, no ha efectuado, hasta el momento, ninguna medida. El acuerdo de libre comercio ha sido beneficioso para ambos países y las recientes acciones unilaterales de Marruecos obedecen más al malestar de ciertos sectores que a un intento de revertirlo

Además, en el sentimiento anti-turco que se observa recientemente en Marruecos desde ciertos sectores empresariales, y también políticos, se debe tener en cuenta el factor cultural y las percepciones de la sociedad marroquí. La afición a las series televisivas turcas, por ejemplo, se ha mantenido constante en Marruecos desde la llegada de las primeras series en 2008. Si la cadena MBC, propiedad de empresarios saudíes y operada desde Dubái, anunciaba en 2018 que dejaba de retransmitir series turcas, como un claro ataque al poder blando de Turquía tras la tensión de las relaciones con los EAU y el reino saudí, las cadenas marroquíes siguen retransmitiéndolas dobladas al dialecto marroquí y siguen batiendo récords de audiencia.

En el ámbito político, sin embargo, sí existen discrepancias respecto del conflicto libio. Marruecos ha mostrado su interés en mediar en el conflicto sentando a las dos partes enfrentadas. Rabat manifestó su malestar por no ser invitado a la Conferencia de Berlín de enero de 2020 e invitó, a mediados de año, a las dos partes del conflicto libio a reuniones del ministro de Exteriores marroquí Nasser Bourita con representantes del Consejo Supremo del GAN y el parlamento de Tobruk. Marruecos ha criticado la interferencia extranjera e, implícitamente, ha mostrado su disconformidad con la unilateralidad turca, por lo que no ha habido un posicionamiento común de Turquía y Marruecos en el conflicto libio.

Argelia sí fue una provincia otomana, pero las relaciones fueron inestables desde la independencia del país en 1962, dado que Turquía se había posicionado del lado de Francia en la guerra de independencia argelina. No se establecieron contactos diplomáticos hasta la visita del primer ministro Turgut Özal en 1985 y, ya con el AKP, ambos países han ido estrechando lazos, especialmente en el plano económico. Argelia dispone de amplios recursos naturales y militares, pero, durante décadas, mantuvo una política exterior de no injerencia que redujo su capacidad de liderazgo regional (Estrada-Thieux-Larramendi 2016). Por cuestiones de seguridad y debido a la inestabilidad de todo su entorno, dicha política se ha visto alterada en más de una ocasión. Ante un aumento también de la inestabilidad doméstica, los recientes encuentros con Turquía permiten al país argelino aliarse con un actor de peso regional. La visita de Erdogan a Argelia en enero de 2020 fue percibida por los medios argelinos como de gran importancia para el país, pese “a las diferencias en algunos temas” (*MEMO* 2020).

A pesar de no existir un acuerdo de libre comercio como con Marruecos, Argelia es un socio económico muy importante para Turquía, el segundo en volumen de importaciones-exportaciones en el continente africano después de Egipto, y existe un interés mutuo en el fortalecimiento de las relaciones económicas. Tras la visita de Erdogan, se acordó crear un Consejo de Cooperación de Alto Nivel (YDIK), herramienta usada por Turquía en las relaciones bilaterales estratégicas, para impulsar el comercio y se abordó de forma concreta la cooperación en el ámbito de la industria armamentística.

Respecto al conflicto libio, si bien Argel ha manifestado su interés de evitar la interferencia extranjera, ambos países acordaron durante la visita, realizada tras la conferencia de Berlín de enero de 2020, cooperar para buscar un acuerdo de paz entre las partes. Argelia reconoce la legitimidad

del GAN y ese posicionamiento en Libia ha marcado distancias con Egipto, generando desconfianza y una rivalidad que podría ir en aumento. Tebboune ya indicó que Trípoli era una línea roja que no debía cruzarse, en referencia a los ataques del ENL, y en enero de 2021 el país reabrió su embajada en Trípoli. En ese sentido, la agenda de política exterior argelina podría volverse más intervencionista, a raíz de algunos cambios en la nueva constitución del país en vigor desde enero de 2021, especialmente el artículo 29 que permite por primera vez el despliegue de tropas fuera del territorio nacional para apoyar misiones internacionales de paz. Si bien Argelia busca una solución política al conflicto libio, Turquía podría convertirse de forma gradual en un aliado estratégico. La cooperación bilateral podría otorgar más presencia al país norteafricano en otras zonas como el Sahel, en detrimento de Francia y Marruecos.

Por último, **Túnez**, que comparte un mismo pasado otomano y francés con Argelia, mantuvo relaciones más constantes con Turquía durante los regímenes de Bourghiba y Ben Ali, con quien, de hecho, se firmó el acuerdo de libre comercio en 2004. La afinidad del AKP con los islamistas de Ennahda no empezó a ser visible hasta la caída del régimen tunecino en 2011, cuando se legaliza el partido y empieza a participar en el proceso de transición. Tras la instauración del régimen democrático, Túnez revisó con Turquía el acuerdo de libre comercio en 2013 con el fin de impulsar las exportaciones tunecinas y proteger los sectores nacionales. Aun así, el superávit para Turquía, ya existente con Ben Ali, ha ido aumentando (casi 1000 millones de dólares en 2019), aunque el volumen es bastante inferior al de los otros dos países del Magreb. La importancia estratégica de Túnez radica en ser una puerta al mercado africano para Turquía en el Mediterráneo. Los intereses tunecinos en África Occidental son puramente económicos, y no responden a cuestiones de seguridad o a rivalidades como la que enfrenta a Marruecos con Argelia (Dworkin 2020), lo que podría otorgar una ventaja comparativa al país frente a sus vecinos. Con el comercio con Libia, su principal socio en África, muy debilitado, la necesidad de buscar nuevos mercados se convirtió en un imperativo, y en 2018 el país firmaba la adhesión a la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO).

Sin embargo, y pese a la consolidación del proceso democrático, Túnez aún se ve expuesto a una constante inestabilidad doméstica, como las recientes protestas en el noroeste del país, y, también, política por desacuerdos entre los distintos partidos e ideologías. Las relaciones entre Ennahda y el AKP, partidos que han mostrado públicamente su simpatía el uno por el otro en más de una ocasión

(Marks 2017), han complicado también la neutralidad de Túnez en el conflicto libio. Miembros del parlamento tunecino criticaron al presidente del legislativo Ghanuchi, de Ennahda, por excederse en su apoyo al GAN y Turquía, sin formar parte del ejecutivo, competente en temas de política exterior. Si el presidente Saied reiteraba su apoyo al GAN como gobierno legítimo en abril de 2020, en junio declaraba en su visita a París que esa legitimidad era solo temporal y que la solución en Libia debía ser mediada, tras las presiones de los partidos de la oposición. Así, a nivel político, existe una división en cómo se percibe la política exterior turca y el modelo del AKP, desde la admiración entre los islamistas de Ennahda al recelo de los partidos seculares. Igualmente, Turquía se ha convertido en un destino turístico mientras crecen las críticas por el daño que el sector textil también sufre por los productos turcos en el mercado.

6. Conexiones en el Magreb y el expansionismo turco en África

La política exterior turca en el Magreb está en sintonía con el expansionismo turco en África y con la política exterior de los tres países magrebíes en relación con el África Subsahariana, más allá de las distintas prioridades de cada uno. El Magreb en conjunto mira cada vez más al sur y eso le permite consolidarse como puerta de entrada al resto del continente africano (Thieux y Larramendi 2020). Los tres países comparten en ese enfoque dos aspectos básicos: las oportunidades económicas a raíz del crecimiento y una mayor integración regional en África Occidental, por un lado, y las preocupaciones por los flujos migratorios hacia Europa, de los que los países del Magreb se han convertido en receptores netos. Así, existen puntos en común entre los intereses de Turquía, Marruecos, Argelia y Túnez en las regiones del África Occidental y el Sahel, y los recientes contactos diplomáticos en el Magreb también responden a esa conexión.

Las relaciones entre Turquía y el continente africano responden a una estrategia a largo plazo de más de 20 años, a lo largo de los cuales se han ido estrechando lazos económicos, políticos y, también, culturales. En 1998 se establecía la Política de Iniciativa en África (*Afrika'ya Açılım Politikası*). En 2008, con Erdogan ya en el poder, se señalaba al continente como socio estratégico. En 2013 se daba un nuevo giro, con la Política de Asociación con África (*Afrika Ortaklık Politikası*), con el lema 'soluciones africanas a los problemas de África'. De las 12 embajadas que contaba Turquía en el continente africano en 2002, se ha pasado a 42 en 2020 y se prevé alcanzar la cifra de 50 (de 54

Estados africanos)⁶. Así, la política turca en África ha pasado en pocos años de ser tan solo un planteamiento teórico a convertirse en una prioridad, con muchos frentes activos y un gradual incremento del poder blando de Turquía a lo largo y ancho del continente.

La estrategia turca en el continente africano se centró, primero, en el Cuerno de África, especialmente en Somalia, y ha ido adentrándose progresivamente hacia el oeste. Enfocada principalmente a establecer lazos económicos y proporcionar ayuda humanitaria a través de la Agencia de Cooperación y Coordinación Turca, la presencia militar también ha ido adquiriendo relevancia, como lo muestra la base militar TURKSOM en Somalia, percibida como una acción geoestratégica en la alianza entre Turquía y Catar. La influencia turca se ha ido extendiendo por todo el Sahel, aunque la implicación militar allí es menor comparada con Libia y Somalia. El apoyo de Turquía al proceso de transición y la ayuda humanitaria proporcionada a Mali han dotado al país de un mayor peso como actor en el África Occidental, al establecer relaciones con distintos grupos de la sociedad civil. El activismo turco en el Sahel, en perjuicio de Francia, cuyas políticas contraterroristas en los países del G5 Sahel (Mauritania, Mali, Níger, Burkina Faso y Chad) han sido duramente criticadas por Turquía, traslada la enemistad entre Francia y Turquía a África Occidental.

Así, la política turca en la zona del Sahel se entremezcla con cuestiones de seguridad de países como Argelia y el enfrentamiento visible con Francia exige a Turquía búsqueda de apoyos. Los acuerdos de cooperación económica y militar de Turquía con Níger, firmados en julio de 2020, que abren la posibilidad de abrir una nueva base militar, y la intensificación de la diplomacia turca en Mali tras el golpe de Estado de agosto de 2020, muestran que la presencia turca en el Sahel Occidental se está consolidando. La política exterior de Turquía en el Magreb tiene también un efecto en la costa occidental africana, especialmente en países como Senegal, Gambia y Guinea, con los que Turquía ha ido estrechando lazos diplomáticos de forma simultánea al Norte de África y donde Marruecos tiene intereses económicos.

⁶ España tiene 28 embajadas en África, solo 22 en el África Subsahariana.

7. Implicaciones para la Política Europea de Vecindad

La política exterior turca en el Mediterráneo Oriental, más la implicación directa del país en el conflicto sirio y, más recientemente, en el conflicto entre Azerbaiyán y Armenia, han generado enfrentamientos tanto con la UE como con los EEUU. La UE apoya a Grecia y Chipre en las disputas en el Egeo, pero ha hecho un llamamiento al diálogo entre las dos partes en más de una ocasión. En noviembre de 2020 la UE aprobaba la extensión de las sanciones a Turquía por las prospecciones en aguas reclamadas por Grecia y Chipre y en diciembre la OTAN anunciaba sanciones por la compra de armamento a Rusia⁷. El año 2021 ha empezado con el restablecimiento de una primera ronda de conversaciones entre Grecia y Turquía, algo que ha sido percibido en los medios turcos como una muestra de ablandamiento o de un posible acercamiento a Occidente, y parece ser un efecto visible de las sanciones, ya que, tras ellas, Erdogan pidió públicamente retomar las puertas del diálogo. Ese nuevo contexto viene también condicionado por el cambio que la llegada de Joe Biden a la presidencia de Estados Unidos puede tener en las relaciones de dicho país con la UE y Turquía.

El reciente intervencionismo y unilateralismo de Turquía pueden ser percibidos, también, como un efecto secundario de la falta de consenso dentro de la UE, los múltiples retos y crisis a los que ésta se enfrenta y a un liderazgo débil en política exterior. El giro autoritario en Turquía, el deterioro de algunas libertades como la libertad de prensa y expresión, con múltiples detenciones de periodistas y académicos, y el abuso del estado de emergencia tras el intento de golpe de Estado de 2016, con la consiguiente purga de funcionarios y trabajadores del sector privado por su oposición al régimen, han dificultado mucho alcanzar cualquier tipo de consenso. Las relaciones entre Turquía y la UE han ido deteriorándose; Erdogan ha resaltado en más de una ocasión en sus discursos en Turquía la hipocresía de la UE, mientras que países como Holanda y Alemania, se han enfrentado directa y públicamente a Turquía por los intentos turcos de realizar mítines electorales en sus territorios, donde reside una comunidad turca importante con derecho a voto en Turquía. El Brexit también fue un hecho que condicionó el cambio en la política exterior turca, ya que fue percibido en los medios nacionales como el inicio del fin de la UE, con la necesidad de buscar nuevas alianzas para reforzar el papel de Turquía en su región.

⁷ En junio de 2019 Turquía formalizó la compra a Rusia de un sistema de defensa de misiles S-400, generando reacciones muy críticas por ser miembro de la OTAN, así como malestar dentro del país por la opacidad del contrato y la finalidad de éste.

Tras el acuerdo migratorio entre Turquía y la UE, que ponía en evidencia las deficiencias para gestionar la crisis por parte de los países europeos, el Parlamento Europeo aprobó una resolución para suspender temporalmente las negociaciones con Turquía. Sin embargo, el Consejo Europeo reafirmó sus lazos con Ankara, afirmando que el proceso estaba congelado, pero no muerto. El hecho de que no existan alternativas predefinidas para renegociar la relación entre la UE y Turquía se une a otros intereses, ya que el deterioro de las relaciones políticas no ha impedido mantener unas relaciones económicas prósperas, que son favorables a la UE. Así, esa emancipación de Turquía, o distanciamiento de la UE, obedece, junto a los asuntos internos que ocupan al país, a la necesidad de Turquía de atender a múltiples frentes, consecuencia del emplazamiento geográfico del país en una región históricamente inestable, pero también se puede analizar como un efecto de la congelación de las negociaciones que ha dificultado realizar avances y ha posicionado a Turquía en una situación de autonomía, cuya política exterior es un reflejo.

Mientras el establecimiento de sanciones podría forzar a Turquía a restablecer el diálogo, el enfrentamiento directo entre Turquía y Francia en el Egeo, con el apoyo incondicional de este último a Grecia y Chipre, en Libia con su apoyo indirecto al gobierno de Tobruk y en el Sahel, con una confrontación más directa, repercute negativamente en las relaciones turco-europeas y dificulta el posicionamiento de la Unión Europea como actor regional fuerte y decisivo. Pese a las diferencias entre los miembros de la UE, los intereses de Francia en el Magreb y el África Subsahariana son clave para determinar el avance de las políticas europeas. El liderazgo y la presencia de Francia tanto en el Magreb como en el Sahel hacen impensable cualquier acción que excluya a París. Sin embargo, en Alemania se empieza a cuestionar ese liderazgo y a debatir sobre los efectos negativos de la continua militarización del Sahel, señalando la necesidad de generar nuevas iniciativas basadas en intereses comunes (Tull 2020). Las divisiones dentro de Europa también se hacen patentes con el acercamiento entre Italia y Turquía para establecer un corredor mediterráneo hacia Túnez a través del puerto de Taranto que permita al país transalpino potenciar el comercio con todo el Magreb (Tanchum 2020). Italia, segundo socio comercial de Turquía en la UE tras Alemania, busca una mayor presencia económica en el Magreb, erigiéndose en un rival para Francia.

Una mejora en las relaciones entre Grecia y Turquía no producirá un efecto positivo para la política europea de vecindad (PEV) sur hasta que se inicie un proceso de transición en Libia que no excluya o

repercuta negativamente en los intereses turcos. Asimismo, Egipto, en búsqueda de un nuevo papel en el mapa, será clave para entender si Turquía se aleja del intervencionismo que ha caracterizado su política exterior estos últimos años. Aunque la crisis del CCG no puede considerarse por terminada, el restablecimiento de relaciones de Arabia Saudí, EAU y Baréin con Catar podría suavizar los enfrentamientos abiertos en distintos frentes, siempre y cuando Egipto también siga la misma línea. Así, el éxito del proceso iniciado en Libia con el alto al fuego y su efecto en las relaciones entre Egipto y Turquía son los principales obstáculos para recuperar la estabilidad en el Mediterráneo Oriental y desarrollar, así, una PEV efectiva y coherente en el Mediterráneo Oriental, que deberá tener en cuenta los equilibrios entre ambas potencias regionales. Además, una mayor hostilidad europea hacia Turquía podría potenciar también un acercamiento entre Ankara y Moscú, contrario a los intereses europeos. Si bien ambos países han apoyado bandos opuestos en Siria y, ahora, en Libia, las relaciones bilaterales han mostrado ya su capacidad de volverse casi simbióticas en más de una ocasión, dependiendo siempre de la evolución de los acontecimientos.

La mayor presencia de Turquía en todo el continente africano y la conexión de las relaciones turco-magrebíes con el África Occidental y el Sahel son un ejemplo del multilateralismo que, gradualmente, se empieza a imponer en muchas partes del mundo y, especialmente, en el continente africano. A ello se le añade la también progresiva pérdida de influencia de la UE en su relación con los países mediterráneos del Norte de África. En el África Occidental, Francia ha visto como los esfuerzos de sus países en potenciar un mercado regional, principalmente a través de la CEDEAO, ha empezado a reducir la dependencia de la región con el país galo; mientras, China y, posteriormente, Turquía han ido penetrando en un mercado que solo Francia antes monopolizaba. China ha hecho uso de su poder económico y Turquía, con menor capacidad, se ha servido de la diplomacia y los lazos culturales (religión, pasado común) para asentarse como socio prioritario en muchos países africanos. China y Turquía presentan similitudes y diferencias en sus políticas en África, pero el hecho de no compartir un pasado colonial les da una ventaja significativa frente a Francia, abriendo posibilidades de cooperación entre ambos países que excluirían también a otros actores europeos.

8. Implicaciones para España

Por último, cabe destacar las relaciones entre Turquía y España que siempre se han mantenido dentro del diálogo y el respeto mutuo. Las relaciones florecieron la primera década de este siglo con la Alianza de Civilizaciones del expresidente Zapatero y España siempre ha apoyado la adhesión de Turquía a la UE. Las relaciones económicas se intensificaron a partir de la crisis de 2008, con la búsqueda de nuevos mercados por un sector empresarial muy dañado en el ámbito nacional, y la presencia española se ha consolidado en algunos sectores como las infraestructuras, donde destaca la construcción de la línea de metro M3 de Ankara, la construcción y el sector turístico. Si bien España y Turquía son competidores netos en algunos sectores como el turístico, la procedencia de los turistas en Turquía se ha ido diversificando, con aumentos netos de turistas procedentes de Asia (especialmente Rusia) y Oriente Medio (países del Golfo), mientras que el turismo europeo, aún muy importante, ha ido descendiendo. Esa mayor presencia de empresas españolas, sumada a una tradicional línea de política exterior española de apoyo a la candidatura de la UE, ha marcado la neutralidad española en las tensiones turcas con otros socios europeos, así como los distintos gobiernos españoles tampoco se han inmiscuido, pese a críticas de la oposición, en los asuntos internos de Turquía, sin que esto implique que la relación no haya estado exenta de dificultades derivadas de la asertividad de la estrategia turca.

Así, España ha resaltado los aspectos positivos de las relaciones con Turquía, aquellos que le permiten posicionarse como actor de peso tanto dentro de la UE como fuera. Además, el país no está presente directamente en ninguno de los frentes abiertos por Erdogan y sigue viendo a Ankara como un socio estratégico. Madrid podría hacer de puente en todo el Mediterráneo, en beneficio mutuo y de la Unión Europea, facilitando el consenso e incluyendo a Turquía como parte de futuros acuerdos y negociaciones. Así, España parece más alineada con Alemania en la estrategia a seguir en el Mediterráneo Oriental y los intereses españoles en Libia coinciden con los de Italia y Malta, reacios al establecimiento de sanciones como piden Grecia y Francia. En esa línea encontramos la visita del ministro de Asuntos Exteriores Çavuşoğlu a Madrid en enero de 2021, con reuniones con el presidente Sánchez y la ministra de Exteriores González Laya, y la previsión de una segunda cumbre entre los dos países a mediados de 2021.

Pero más allá del Mediterráneo, los intereses españoles, tanto económicos como también de seguridad, que conectan el Sahel con el Magreb, Libia y el Mediterráneo Oriental, no se ven afectados negativamente por la política exterior de Turquía, al existir puntos de convergencia que permiten a ambos países beneficiarse mutuamente. Si bien las relaciones con Marruecos y Argelia van a seguir siendo de vital importancia para España, en base principalmente a las políticas migratorias, la política exterior española considera todo el Mediterráneo como un área prioritaria, por la necesidad de dar fin a la inestabilidad que se ha apoderado de la región y las oportunidades que un equilibrio podría aportar a España. Por otro lado, ha habido un creciente interés en España hacia el Sahel, pese a una carente presencia continuada, especialmente en base a que la estabilidad de toda la región tiene un impacto directo en los flujos migratorios de los que España es receptor directo.

Así, en 2020 la ministra de Asuntos Exteriores González Laya asumió la presidencia de la Asamblea General de la Alianza por el Sahel y en enero de 2021 el general Fernando Gracia ocupó el mando de la misión EUTM-Mali, brindando una excelente oportunidad para ganar influencia en la región. Pese a que los intercambios comerciales con África son escasos, existe una alineación entre las necesidades y las oportunidades de la política exterior y las empresas españolas para reforzar la presencia del país en el continente africano (Marín Egoscózábal 2021). Asimismo, existe una concienciación sobre la transformación por la que está pasando el continente africano, con cambios demográficos, económicos, medioambientales y sociales, que requieren un mayor conocimiento y la necesidad de diseñar estrategias para lograr una mayor presencia en el continente, con el diseño del III Plan África en 2019, y estrechar lazos con la CEDEAO.

9. Conclusiones

Estos últimos años, la política exterior de Turquía ha perdido la neutralidad que la había caracterizado los primeros años de gobierno del AKP, volviéndose más intervencionista y unilateralista. Con mayor presencia militar en el extranjero, Turquía tiene varios frentes abiertos en el Mediterráneo Oriental, con las disputas entre Grecia y Turquía por el control de las aguas de sus costas, el deterioro de las relaciones con Egipto (aliado de Arabia Saudí y los EAU) y la intervención militar en el conflicto libio. Aunque el activismo en apoyo a redes islamistas domésticas es uno de los factores que explican esas acciones, especialmente en relación con los Hermanos Musulmanes, es insuficiente para entender el conjunto de todas ellas.

Cuestiones de seguridad y geoestratégicas en el Mediterráneo Oriental surgen de forma distinta en cada caso, mientras que los intereses económicos son el factor común que permiten un análisis más global, reflejado también en las relaciones con el Magreb. Las disputas entre Grecia y Turquía podrían ser solucionadas mediante negociaciones bilaterales y la búsqueda de consenso entre los países miembros de la UE. Sin embargo, el conflicto libio y la presencia extranjera en el país dificultan tanto la solución del conflicto como la recuperación de un equilibrio en las aguas del Mediterráneo. La evolución de las negociaciones será clave para el éxito de las políticas europeas tanto en el Mediterráneo Occidental como Oriental y las relaciones entre Egipto y Turquía, enfrentados desde 2013, podrían ejercer un factor desestabilizador en toda la dimensión sur de la PEV.

La política exterior turca en el Magreb ha sido, aparentemente, más continuista. Turquía ha estrechado lazos económicos y políticos con todos los países del Magreb, al mismo tiempo que sus políticas en África a lo largo de dos décadas e intensificadas los últimos años han empezado a surgir efecto, con una penetración gradual desde el África Oriental hacia el Sahel y el África Occidental. La conexión entre Magreb, África Occidental y Sahel, presente tanto en la política exterior turca como en las relaciones exteriores de los tres países del Magreb obligan a la UE a reformular su estrategia pasando de la bilateralidad entre la UE y cada región a un enfoque más regional, así como también exigen imprimir en sus políticas una tendencia hacia un mayor multilateralismo.

10. Recomendaciones

Unión Europea

- Las disputas entre Grecia y Turquía en el Mediterráneo Oriental deben solucionarse mediante el consenso y la negociación, obligando a cesiones por ambas partes. El apoyo de la UE a Grecia debe mantenerse unánime, pero las acciones unilaterales por parte de Grecia y Francia repercuten negativamente en la capacidad de diálogo y el papel de la UE como actor regional.
- La presencia de Turquía a lo largo de todo el Mediterráneo debe ser analizada en base a las distintas prioridades que Ankara tiene en distintas regiones. El diseño de la PEV sur debe considerar las relaciones bilaterales que cada país mantiene por separado con otros países y analizar la influencia que Turquía ejerce en cada uno de ellos para lograr una mayor efectividad en sus políticas.
- La evolución del conflicto libio es clave para el equilibrio de toda la región. El proceso de paz debe ser consensuado por las dos partes enfrentadas y debería ser supervisado por la UE de tal manera que los intereses de países extranjeros, incluidos Estados miembros de la UE, no interfirieran en el avance de las negociaciones. Si la UE logra un consenso para apoyar una solución mediada por las dos partes del conflicto libio, será más fácil conseguir que Turquía acepte los acuerdos que se puedan alcanzar.
- Siendo Turquía un socio prioritario de la UE y candidato a su adhesión, la mediación para que Egipto y Turquía restablezcan las relaciones debe formar parte de la estrategia europea en el Mediterráneo Oriental y Oriente Medio, con el objetivo de recuperar el equilibrio perdido estos últimos años.
- La presencia de Turquía en el Sahel y el África Occidental debe ser considerada en relación con sus políticas en el Magreb. La conexión entre ambas regiones, presente en la política exterior de Turquía, tiene que formar parte del diseño de la PEV en el Magreb tanto por cuestiones de seguridad (terrorismo, migración) como por motivos económicos.

España

- Una correcta lectura de la evolución de las exportaciones e importaciones de la región del Magreb con Turquía y de los principales sectores del comercio bilateral que Ankara mantiene con cada uno de los países facilitará el diseño de estrategias para garantizar la posición española y no perder peso en el mercado magrebí.
- El enfrentamiento entre Francia y Turquía podría reforzar el papel de España como mediador en los distintos frentes abiertos como el Mediterráneo Oriental, el conflicto libio y las relaciones bilaterales entre Marruecos, Argelia y Túnez. España puede posicionarse como actor capaz de demostrar neutralidad y ganar peso en la escena regional e internacional.
- España también podría intensificar contactos con Turquía en el África Occidental, con el objetivo de ganar experiencia e ir diseñando estrategias de penetración para el sector empresarial. La pérdida de influencia de Francia y el éxito relativo de Turquía en la región, con una capacidad económica menor y una presencia mucho más reciente, son dos factores a tener en cuenta en los próximos años para el diseño de estrategias a medio y largo plazo.

11. Referencias

- Başkan, B.: "Making Sense of Turkey's Foreign Policy: Clashing Identities and Interests", *The Muslim World*, nº106, 2016, pp. 141-154.
- Dworkin, A.: "A Return to Africa: Why North African States Are Looking South", *European Council on Foreign Relations*, julio 2020, https://ecfr.eu/publication/a_return_to_africa_why_north_african_states_are_looking_south/.
- Estrada, A.M.-Thieux, L.-Larramendi, M.H.: *Argelia en la encrucijada: condicionantes, tendencias y escenarios*, Documento de Trabajo Opex Nº 82/2016, Fundación Alternativas, 2016, https://www.fundacionalternativas.org/public/storage/opex_documentos_archivos/fb146079c7af96885fdeda90eb5ea66e.pdf.
- Hedges, M. y Cafiero, G.: "The GCC and the Muslim Brotherhood: What Does the Future Hold?", *Middle East Policy*, vol.XXIV, nº1, 2017, pp. 129-153.
- Ipek, P.: "Turkey's Multiple Roles in the Libyan Conflict: Manoeuvring Regional and Domestic Dynamics." En *Navigating the Regional Chessboard: Europe's Options to Address Conflicts in the Mena Region*, editado por Achim Vogt y Sarah Schmid, 87-94. Beirut: Friedrich Ebert Stiftung, 2020.
- Marín Egoscozábal, A.: *La empresa española en el África Subsahariana: estrategias, experiencias y riesgos*. Real Instituto Elcano, noviembre de 2020, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/policy-paper-empresa-espanola-en-africa-subsahariana-estrategias-experiencias-y-riesgos.
- Marks, M.: "Tunisia's Islamists and the 'Turkish Model'", *Journal of Democracy*, vol.28, nº1, 2017, pp. 102-115.
- MEMO (*Middle East Monitor*): "Algeria's newspapers: Turkey's Erdogan's visit boost relations and peace in Libya", 28 de enero de 2020, <https://www.middleeastmonitor.com/20200128-algerias-newspapers-turkeys-erdogans-visit-boosts-relations-and-peace-in-libya/>.
- Ministerio de Comercio de Turquía (*T.C. Ticaret Bakanlığı*), 2021, <https://ticaret.gov.tr/istatistikler/bakanlik-istatistikleri/gumruk-istatistikleri/dis-ticaret-verileri>.

- Oran, M.A.: "Fas-Türkiye STA ve etkileri" (El acuerdo de libre comercio Marruecos-Turquía y efectos), *T.C. Ticaret Bakanlığı* (Ministerio de Comercio de la República de Turquía), 2019, <https://ticaret.gov.tr/data/5bfbfae313b8762fa4955cb6/Fas%20STA%20Analizi%20-%202019.docx>.
- Özer, M. y Malovic, M.: "Ball and chain effect: Is Turkey's growth rate constrained by current account deficit?", *Physica A*, n°558, 2020, <https://doi.org/10.1016/j.physa.2020.124997>.
- Robbins, M.: "Heavy hands and heavy hearts: the perils of military intervention in MENA", *Arab Barometer*, 24 de febrero de 2021, <https://www.arabbarometer.org/2021/02/heavy-hands-and-heavy-hearts-the-perils-of-military-intervention-in-the-mena/>.
- Saddiki, S.: "The New Turkish Presence in North Africa: Ambitions and Challenges", *Konrad Adenauer Stiftung*, Med dialogue series, n°33, 2020, [1ef5bc1d-f900-a9b5-6fb0-619c94ec37b1 \(kas.de\)](https://www.konrad-adenauer-stiftung.de/en/med-dialogue-series/33-the-new-turkish-presence-in-north-africa-ambitions-and-challenges).
- Saurina, M.: "El futuro de los kurdos", *Política Exterior*, n°188, 2019, pp. 120-128.
- Tanchum, M.: "Italy and Turkey's Europe-to-Africa Commercial Corridor", *AIES*, 2020, <https://www.aies.at/download/2020/AIES-Fokus-2020-10.pdf>.
- Thieux, L. y Larramendi, M.H.: "Las relaciones Magreb-África: nuevos desafíos e interdependencias." En *Informe África 2020. Transformaciones, movilización y continuidad*, coordinado por Elsa Aimé González e Itxaso Domínguez de Olazábal, 11-24. Madrid: Fundación Alternativas, 2020.
- Tull, D.M.: "German and International Crisis Management in The Sahel", *SWP*, 27 de junio de 2020, <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2020C27/>.

Para consultar toda la serie de Documentos Opex en versión online y visitar nuestra página web:

<http://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-exterior-opex/documentos>