CESEDEN

TURQUIA FIEL A LA OTAN, Y DECEPCIONADA POR WASHINGTON

- Por Bernard GUILLEREZ

- De la "REVUE DE DEFENSE NATIONALE", Agosto-Septiembre 1977.

- Traducción del Comte. PLANELLS BONED.

Octubre 1977

BOLETIN DE INFORMACION NUM. 113-IV

A pesar de la clara progresión del partido republicano del pueblo del Sr. Ecevit, las elecciones turcas del 5 de Junio no han modificado sensiblemente la fisonomía política turca.

La situación interior sigue siendo difícil desde el punto de vista económico y en razón del desarrollo de la violencia. A los problemas internos, se añaden la persistencia del contencioso greco-turco sobre la cuestión chipriota y la plataforma continental del Mar Egeo y la degradación de las relaciones con los Estados Unidos, en donde parece que la "camarilla" griega es particularmente influyente.

Aunque Turquía siga siendo fiel a la OTAN, y no pueda proceder a una inversión de las alianzas, las relaciones con Wáshington ya no serán nunca más lo que fueron de 1947 a 1974.

- - - - - - -

"Una nación turca independiente, compacta y homogénea", repitiendo la expresión de Kemal Ataturk, se extiende en el Mediterráneo Oriental debajo del Mar Negro y constituye la punta extrema del flanco sur de la OTAN. El país no tiene, sin embargo, una situación excéntrica: se halla incluso en la bisagra de la Europa comunista y del "intercontinente" árabe, sin dejar de pertenecer al mundo islámico. Su posición estratégica es tanto más compleja por el hecho de pertenecer a la Alianza Atlántica y a la CENTO. Es cierto que la importancia militar de esta última organización es ahora mucho menor que la del Pacto de Bagdad de la que deriva, pero constituye una de las bases de la política de defensa de Ankara. Además, si bien Turquía ya no es "el enfermo de Europa", si produce fiebre a la Alianza debido a sus diferencias con Grecia. Turquía no se ha salido de los organismos integrados de la OTAN como lo ha hecho Atenas, pero sus desave—

nencias con Wáshington es difícil que desaparezcan. Todo esto merece la mayor atención, tanto más cuanto que si Turquia no ha puesto jamás en entredicho lo más mínimo su pertenencia a la Alianza Atlántica, tampoco ha manifestado en ningún momento la más completa docilidad respecto de la política norteamericana.

La República turca se alineó radicalmente en el campo occidental al término de la Segunda Guerra Mundial. En el momento de la creación de este país, su fundador, a pesar de sus afinidades con las democracias de Europa, había optado por una política de neutralidad. Es cierto que el régimen bolchevique, recientemente instaurado, supo no perjudicar a Turquía, principalmente devolviéndole las provincias de Kars y de Ardahan, conquistadas mucho tiempo atrás por Alejandro II, y concediendo al nuevo Estado una ayuda financiera. Por otra parte, en 1925 se firmó un tratado de amistad entre Moscú y Ankara. Por ello, la URSS considerará muy mal la actitud neutral de Turquía durante el conflicto de 1939-1945, hasta tal punto que Stalin, a partir de la Conferencia de Yalta, adopta una actitud francamente hostil, que le lleva a reclamar incluso la restitución de las provincias de Kars y de Ardahan así como el establecimiento de una base soviética en los Dardanelos. Desde el momento en que estas exigencias son rechazadas por las autoridades de Ankara arranca la degradación de las relaciones entre los dos países y posteriormente el acercamiento hacia los Estados Unidos, en un proceso que se ve todavía más acelerado por la guerra fría.

En estas condiciones, Turquía no podía sino ser favorable a la doctrina Truman, formulada en Marzo de 1947 con la finalidad de proporcionar ayuda a los países "libres que luchan contra las presiones extranjeras y contra las minorías que tratan de imponerse por la fuerza". Apresuradamente, el Congreso norteamericano libera 400 millones de dólares destinados a Turquía y a Grecia situadas "bajo la amenaza del comunismo internacional". El 12 de Julio de 1947, Ankara firma con Wáshington un primer tratado de ayuda, punto de partida de una estrecha cooperación militar y económica que conducirá a Turquía, después de su participación en la guerra de Corea en 1950, a su entrada en el seno de la Alianza Atlántica, una vez que el Consejo de la Alianza aceptó el principio de su ingreso con ocasión de su reunión de Ottawa del 15 de septiembre de 1951. Esta adhesión, que coincide con la de Grecia, se concretará a fines de Febrero de 1952 en la Conferencia de la OTAN en Lisboa. En Octubre del año siguiente, será instalada la primera base en territorio turco, en Izmir concretamente.

Estos lazos que las autoridades turcas establecen con los Estados Unidos, y que no cesarán de multiplicarse, no son obstáculo para que Ankara diversifique su política de defensa. Y así el 9 de Agosto de 1954 se firma un tratado de alianza y de asistencia mutua con Grecia y con Yugoslavia. Y luego, el 24 de Febrero de 1955, es hacia Irak donde se vuelcan las preocupaciones turcas: el nacimiento del Pacto de Bagdad entre los dos países irá pronto seguido de las adhesiones de Inglaterra (5 de Abril) del Pakistán (23 de Septiembre) y del Irán (12 de Octubre). Dirigido contra las apetencias de la Unión Soviética, este Pacto fue inspirado por el Departamento de Estado norteamericano que veía en él el medio de completar el cordón de alianzas que se extendía desde la OTAN en Occidente a la OTASE en el sureste asiático. Sabiendo que no obtendría la aprobación del Congreso a una adhesión de plenos derechos de los Estados Unidos a este Pacto, Foster Dulles optó por el estatuto de observador. Esto no iba a impedir que los Estados Unidos tomaran parte en las actividades del Pacto, que se sentara en todas sus reuniones ministeriales y que participara activamente en sus comités militar, económico y antisubversivo. El antiguo Secretario de Estado era su gran impulsor: veía en él un instrumento adecuado de defensa contra las maniobras comunistas en Oriente Próximo. Jordania, bajo la presión de Egipto y de Siria se abstuvo de adherirse, y cuando la revolución de Julio de 1958 puso fin a la monarquía del joven rey Faisal de Irak, el régimen nacionalista y panárabe del General Abdul Karim el Kassem retiró su país del Pacto en Marzo de 1959, lo que obligó a la Alianza a cambiar de denominación y de sede: así nació en el mes de Agosto del mismo año la CENTO (Organización del Tratado Central) cuyo cuartel general se estableció en Ankara.

Mientras tanto, en los Estados Unidos había nacido la doctrina Eisenhower, Por ella, este país se comprometía a intervenir militarmente para preservar la independencia o la integridad territorial de los países de Oriente Próximo que lo solicitaran. Fue en virtud de esta doctrina que los "Marines" norteamericanos desembarcaron en el Líbano en Julio de 1958. Además, Wáshington firma acuerdos militares bilaterales con Turquía, Irán y Pakistán (Marzo de 1959). De esta manera, en esta región sometida a la presión soviética e inestabilizada por el conflicto árabe-israelí, se multiplican los organismos de cooperación militar.

Pero para Turquía existe otro polo de preocupación: la cuestión de Chipre. Una vez que Atenas y Ankara han llegado al acuerdo de Zurich (Febrero de 1959) Inglaterra concede la independencia a la Isla. Esta independencia se hará efectiva el 16 de Agosto de 1960. Londres conserva en la isla solamente dos bases militares, Dhekhelia y Akrotiri. El problema prin

cipal había sido confiar en los chipriotas turcos, pero la creación de la República de Chipre no puso término al contencioso entre Grecia y Turquía por esta cuestión, ya que Mr. Makarios consideró los acuerdos de 1959 como una simple etapa hacia la unión de la isla con Grecia (Enosis) y tenía la intención de hacerlos revisar en el momento que juzgase más propicio. Ankara, Atenas y Londres salían fiadores de la nueva República: toda la política de Makarios será la de suspender sus derechos de supervisión recurriendo sistemáticamente a la ONU: En Mayo de 1963, el Etnarca piensa que ha llegado el momento de modificar la constitución, lo que desencadena inmediatamente una crisis de alcance internacional dado que se convierte en un motivo de enfrentamiento entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. Las Naciones Unidas envían "cascos azules" a la isla pero Wáshington irrita a Turquía impidiéndole el desembarco de las tropas que las autoridades de Ankara querían hacer intervenir en virtud de los acuerdos de 1959 que les otorgaba efectivamente este derecho.

No era la primera vez que a pesar de los intereses estratégicos comunes, Turquía y Estados Unidos atravesaban un período de tensión. Ya en 1955, el Gobierno del Sr. Menderes había tratado de mejorar sus relaciones con Moscú, la cual desde hacía dos años había renunciado a sus pretensiones territoriales. Su sucesor, Ismet Inonu, estimaba que Turquía tenía muchas razones para variar su política extranjera: el problema chipriota no podía encontrar una solución duradera en el marco de la OTAN; el acercamiento hacia la URSS privaría a Monseñor Makarios de este apoyo eventual; finalmente, Ankara dispondría de un crédito mayor en las Naciones Unidas, no solamente entre los países comunistas sino también en el seno de los no-alineados. Varias misiones se desplazaron a Moscú y durante el año 1965, el Sr. Podgorny viajó a la capital turca, en una visita que sería seguida algunos meses más tarde por la del Primer Ministro Hayri Urguplu a Moscú. Entre Turquía y los Estados Unidos las relaciones se reducían cada vez más hasta el punto en que en ocasión de la guerra árabe-israelí de 1967 las autoridades de Ankara adoptaron una actitud muy independiente de la de Wáshington.

¿Se desplazaba Turquía insensiblemente hacia el neutralismo? De ningún modo. Por otra parte, su desconfianza tradicional hacia la Unión Soviética y sus estrechos lazos con los Estados Unidos le impedían prácticamente una inversión de las alianzas. Por lo demás, seguía siendo miembro tanto de la OTAN como del CENTO. A pesar de ciertos sinsabores, la política de los Pactos en el Mediterráneo Oriental mantenía sus cimientos y ofrecía un glacis militar impermeable a una penetración real soviética. ¿Se podía, no obstante, hablar de enfriamiento de la vertiente nordeste del Me-

diterráneo? Dado que los nacionalismos turcos y griego se mostraban menos virulentos que los del mundo árabe, así se pensó sin duda en Wáshington. Era un hecho que ni Atenas ni Ankara aspiraban a modificar fundamentalmente el equilibrio regional. Sin embargo la cuestión chipriota continuaba polarizando una efectividad que podía llegar a poner en entredicho las buenas relaciones en el seno de la Alianza Atlántica. Esto se vió bien, con ocasión de la crisis chipriota del verano de 1974.

Un año después de la guerra de Octubre, que había sido el punto de partida de un nuevo equilibrio en el sur, he aquí que aparece un nuevo perímetro caliente que desequilibria la diplomacia kissingeriana. La pretensión de Grecia a la Enosis envenenaba las relaciones greco-turcas tanto como la concepción nacionalista de Makarios. La suerte de una minoría, planteaba a la Alianza Atlántica un problema insoluble al igual que impuso al Gobierno de Ankara una decisión que las interminables transacciones de Ginebra hacían inevitable. En dos días el Ejército turco alcanzó los objetivos que se le habían asignado, acepta un alto el fuego mientras la isla sufre de hecho una partición. Estos acontecimientos van a perturbar las relaciones turco-norteamericanas, y llevarán a Grecia a abandonar los organismos integrados de la OTAN. Además, suscitarán una crisis ministerial en Ankara al igual que provocarán la caída del régimen militar en Atenas. El dispositivo de la Alianza Atlántica en la región se ve dañado pero, paradógicamente, este conflicto pone al descubierto la fragilidad de la Unión Soviética en el Mediterráno Oriental: en ningún momento, en efecto, ha conseguido internacionalizar la crisis de forma que pueda presentarse como parte interesada en una conferencia internacional para llegar a una solución.

Para Turquía, el asunto termina con la suspensión de la ayuda militar norteamericana. El primero de Octubre, el Senado rechaza en efecto la reanudación de esta ayuda a pesar de la opinión del Presidente Gerald Ford, que opondrá su veto a esta decisión sin que la Cámara de representantes la pueda anular. El análisis del escrutinio pondrá sin embargo en evidencia una degradación de la autoridad presidencial. Cuatro meses más tarde, el Congreso tiene, finalmente, la causa ganada: el primero de Febrero anula la asistencia militar a Turquía a pesar de la defensa formulada por Henry Kissinger. La reacción de las autoridades de Ankara es doble: por un lado, el jefe de los chipriotas turcos, Rauf Denktash, hace saber que la situación creada de esta forma va a provocar la proclamación de un Estado chipriota turco independiente; por otra parte el Gobierno de Ankara amenaza con reducir sus obligaciones respecto de la OTAN. Lo inevitable se producirá a fines de Julio de 1975. Una vez que el Congreso nor

teamericano ha rechazado el poner fin al embargo de las entregas de armamento con destino a Turquía, ésta toma el control de las instalaciones comunes de defensa ubicadas en su territorio. Solamente la importante base de Incirlik, cerca de Adana, continua funcionando en "interés de la OTAN". El dos de Octubre, reconsiderando su voto precedente, el legislativo norteamericano, en respuesta a la demanda de la Casa Blanca, aprueba un levantamiento parcial del embargo. Como consecuencia de ello, Turquía recibirá la entrega de un pedido de armas por un importe de 175 millones de dólares. El nudo permanecerá sensiblemente aflojado ya que, dentro del "marco del presupuesto de ayuda al extranjero" Turquía se beneficiará de un crédito de 125 millones de dólares en 1976, suma que será elevada a 175 millones para 1977.

¿Cuáles son las razones de este embargo? De acuerdo con la legislación norteamericana, las armas suministradas por los Estados Unidos no pueden ser utilizadas más que para la causa común o únicamente para la defensa del país beneficiario. Pues bien, a los ojos del Gobierno de Ankara, la crisis de 1974 puede considerarse similar a la de Cuba en el sentido de que en los dos casos una potencia extranjera adoptaba disposiciones hostiles contra un país vecino. Además, en el caso de Chipre, Turquía considera no solamente que podía recurrir a la fuerza para la defensa de sus intereses sino que comprueba con amargura que Grecia y los greco-chipriotas, a su vez, disponen a la sazón de armas norteamericanas. ¿De dónde sale entonces la diferencia de tratamiento de que ha dado pruebas Wáshington respecto a uno u otro de sus aliados atlánticos? En las riberas del Bósforo todo el mundo dirá la causa reside en la influencia de la "camarilla griega en los Estados Unidos. ¿No es, por lo demás, un norteamericano de origen griego, el Sr. Brademás, quien ha llegado a convertirse en el "leader" de la mayoría del Congreso? Con una buena parte de sus colegas se opone a cualquier levantamiento del embargo que ha conseguido imponer a Turquía. Esta descubre en ello una voluntad deliberada de disminuir su potencia: es necesario en efecto precisar que las medidas adoptadas por el poder legislativo norteamericano tienen por efecto, no solamente suprimir la ayuda militar sino además prohibir cualquier adquisición de armamento por las autoridades de Ankara a los fabricantes norteamericanos. Por ello, Turquía se ha visto obligada a dirigirse a otras fuentes de suministro, la Alemania Federal entre otras. No es menos evidente que dado que el Ejército turco está esencialmente equipado con material norteamericano, este embargo supone un perjuicio a su mantenimiento.

Para superar estas dificultades se desarrollan varias tentativas. El Presidente Jimmy Carter envió recientemente a Ankara a un emisario su

yo. La preocupación de los responsables turcos es en efecto ver que el Congreso abandone su intransigencia. El 26 de Marzo de 1976, después de muchas dificultades, Henry Kissinger firmó con el Ministro turco de Asuntos Exteriores Ihsan Sabri Caglayanil, un nuevo acuerdo militar de cuatro años por el que se establecía la reapertura de las 25 bases de la OTAN, puestas en estado de semi-actividad a consecuencia de la crisis de 1974. Estas bases se denominaron entonces "instalaciones de las fuerzas armadas turcas" y su mando así como el personal hasta un 50 por ciento serían turcos. A cambio de ello, el Gobierno de Ankara obtenía una ayuda militar de mil millones de dólares. Este acuerdo venía a sustituir así al de 1969 por el cual Turquía había consolidado una cincuentena de tratados concertados a lo largo de los años. Hacía falta, sin embargo, obtener la ratificación del Congreso: pues bien, hasta la fecha sigue sin conseguirse.

Si bien es indiscutible que la crisis chipriota se sitúa en el origen de este estado de cosas, es preciso también aceptar que la disputa greco-turca en el Mar Egeo que surgió a continuación no ha contribuído en absoluto a pacificar los ánimos. La existencia de reservas petrolíferas al norte de este mar en el que centenares de islas bordean el litoral turco; la intención atribuída al Gobierno de Atenas de ampliar de seis a doce millas náuticas el límite de sus aguas territoriales (proporcionando así a Grecia una soberanía sin discontinuidad en toda la anchura del Mar Egeo); la militarización de algunas de las islas próximas a la costa turca a pesar de la prohibición establecida en el Tratado de Lausana de 1923 y en el de París de 1947; la utilización del espacio aéreo egeo que el Ejército griego se reservaba dentro del marco de la OTAN, todo esto inquietaba al Gobierno turco al igual que a la Unión Soviética.

El contencioso entre Atenas y Ankara se envenenó en Julio del año pasado cuando por el buque turco "Sismik I" se iniciaron investigaciones en el Mar Egeo. Se trataba de aguas internacionales para el Gobierno turco pero Atenas manifestó que formaban parte de su plataforma continental. Asimismo, la reacción de las autoridades griegas fue muy viva: se procedió a movimientos de tropas y de buques de guerra. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas fue requerido a intervenir por iniciativa del Gobierno griego. Su veredicto fue un llamamiento a la negociación. Atenas apeló entonces al Tribunal Internacional de La Haya el cual adoptó la misma actitud sin imponer sin imponer ni siquiera una interrupción temporal de las investigaciones, medida conservadora solicitada por Grecia.

La disputa procede del hecho de que contrariamente a Grecia, Turquía no ha ratificado nunca la Convención de Ginebra de 1958 que reco-

noce las plataformas marítimas para las islas. En estas condiciones, el Gobierno de Ankara estima que el Mar Egeo plantea un problema particular que debe ser objeto de negociaciones directas entre las partes interesadas. Grecia, a la vista de los juicios formulados por el Consejo de Seguridad y por el Tribunal Internacional de La Haya, ha aceptado este punto de vista. Ya se han iniciado pues conversaciones sobre este problema de la plataforma continental en Berna, y también en París sobre la distribución del espacio aéreo. Las dos partes interesadas disponen todavía de algunos meses para redactar sus memorandums y presentarlos en La Haya. Continúan las discusiones y se han conseguido ciertos progresos ya que los dos países han llegado a un acuerdo sobre los procedimientos de negociación del fondo de la cuestión.

Una tras otra, las dos crisis entre los dos Estados miembros de la OTAN han creado una situación indiscutiblemente perjudicial para los intereses de la Alianza. Las bases que están actualmente cerradas servían para obtener información estratégica. Por su parte, los Estados Unidos han tratado de superar este "handicap" recurriendo al empleo de satélites. Pero por su lado, Turquía (aparte de que sus intercambios con los Estados Unidos han descendido de un 24 a un 9 por ciento) se encuentra ante la imposibilidad de garantizar sus obligaciones de defensa en el seno de la OTAN. No se ha ocultado el desagrado que se siente en los medios oficiales de Ankara y se desea una rápida vuelta a la normalidad. Se multiplican las advertencias dirigidas a los norteamericanos. En el mismo mes de Mayo pasado, el ex-Primer Ministro turco, Sr. Suleyman Demirel, insistía ante el Presidente Carter (con ocasión de la reunión cumbre de la OTAN en Londres) en "la necesidad de adoptar en el menor plazo y sin condiciones previas el acuerdo suscrito en marzo de 1976". Explicó, una vez más, que su país se vería obligado a disminuir la ayuda que aporta a la OTAN en caso de que la ayuda que esperan de la organización continuase siendo reducida.

Una cincuentena de acuerdos de defensa establecidos con los Estados Unidos entre 1947 y 1969; una situación estratégica incomparable en el flanco meridional de la OTAN; una adhesión sin reservas a los objetivos de la OTAN: sin duda alguna Turquía disponía de un crédito inigualado en el seno del sistema defensivo occidental. ¿Qué queda de ello? Hasta 1974, el Gobierno turco hacía causa común con sus colegas de la Alianza y seguía la política definida en el marco de la OTAN. Sus altercados con Grecia la han llevado a mostrarse más circunspecta en relación con Wáshington, a desempeñar un papel más activo en el escenario internacional y a no contentarse más con navegar dócilmente en el surco trazado por la alianza occidental. De ahí esta apertura hacía los países socialistas y especialmente la URSS

así como respecto a los países árabes. Después de la crisis de 1974, Turquía ha recibido al Sr. Kosiguin que abría de este modo el camino a las visitas de los Sres. Ceaucescu, Jivkov y Tito. El Sr. Bulent Ecevit, que precedió a Demirel en la jefatura del Gobierno y se calculaba que le iba a suceder en el mes de Junio, se había declarado incluso preparado para tomar distancias en relación con la OTAN., y dispuesto a proseguir una política de defensa independiente de los Estados Unidos. ¿No se estaba pasando por una hora de distensión entre el Este y el Oeste? Esto justificaba lo anterior. Los imperativos de la coalición atlántica los sustituía Ankara de un modo insensible por las ventajas de la cooperación regional. Desde luego, se tenía conciencia de que los grandes problemas no podrían ser tratados a esta escala. Tanto más, cuanto que Turquía se halla en la conjunción de dos continentes. Pero el acuerdo de Helsinki estimulaba al Gobierno turco a proceder de un modo gradual y a poner a punto una nueva política de distensión en los Balcanes. "Esta región reagrupa a todas las tendencias representadas en la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Constituye pues en nuestra opinión un mini-laboratorio donde la puesta en aplicación de las disposiciones del Acta final puede conducir a resultados estimulantes para las demás regiones". Estas declaraciones corresponden al Ministro turco de Asuntos Extranjeros, quien las formuló el 26 de Abril pasado ante el Consejo de Europa, añadiendo a continuación: "Nuestra política tradicional, que consiste en formar círculos de cooperación en torno a Turquía, contribuye a la elaboración de los eslabones de una cadena más larga de cooperación. El establecimiento de una red de intereses comunes podría dar a la distensión, de una manera progresiva, un significado más concreto. Turquía tiene que jugar su propio papel en este proceso".

Las elecciones que se desarrollaron a primeros del mes de Junio, aún cuando puedan haber modificado algo la fisonomía política del país, no ejercerán ningún efecto en la diplomacia turca como tampoco lo tendrán en su política militar. Sin duda alguna se dará un mayor énfasis a la cuestión chipriota, pero Turquía no prevé de ningún modo aflojar los lazos que le unen a la Alianza, lo que no le impedirá el afanarse en aplicar una política de buena vecindad.

La actitud que muestra el Congreso norteamericano desde hace tres años y las medidas de restricción que ha adoptado en relación con Turquía han llevado a este país, cuya lealtad hacia la Alianza no se había puesto jamás en duda y que dedicó durante muchos años el 40 por ciento de su presupuesto a gastos militares, a variar su concepción de la defensa común. Con sus 480.000 hombres en armas, su Ejército sigue siendo el más sólido de la región y nadie se atreve a poner en duda su valor moral. Pero si des-

de el punto de vista de Ankara no se trata de abandonar la OTAN, tampoco es cuestión de someterse exclusivamente como en otro tiempo a los beneficios de las relaciones privilegiadas con Wáshington. Incluso aunque el embargo fuera finalmente levantado y ratificado el acuerdo Kissinger, es probable que Turquía y los Estados Unidos no renueven enseguida los lazos excepcionales que existían antes de 1974.

Descontentas de la situación actual, las autoridades turcas no se sienten en ningún modo desligadas del Pacto Atlántico, pero la prueba sufrida les habrá enseñado que no existe alianza alguna sin fallos y que corresponde en primer lugar a los propios Estados asumir la responsabilidad de su defensa. La OTAN constituye uno de los datos básicos de esta política de defensa, ya no es como antes una sujeción intangible.

- - - - - - -