

Sistema regionale e sistema globale nella politica estera post-bipolare della Turchia

di Carlo Frappi

1. *Introduzione*

L'attivismo regionale della politica estera turca rappresenta una delle dinamiche delle relazioni internazionali di inizio secolo, che ha maggiormente attirato l'attenzione di analisti e commentatori internazionali. Il progressivo mutamento delle direttrici di politica estera turca – oggi più che in passato rivolta alla costruzione di una fitta rete diplomatica nel proprio vicinato – e i ripetuti momenti di disaccordo e tensione con i tradizionali interlocutori euro-atlantici hanno, infatti, indotto numerose interpretazioni e speculazioni sulle sue tendenze di medio e lungo periodo. Gran parte della letteratura e dell'analisi sulla politica estera turca si è, su questo sfondo, concentrata sull'azione dell'attuale partito di governo, il Partito per la Giustizia e lo Sviluppo (Adalet ve Kalkınma Partisi, Akp), e sull'approfondimento delle relazioni con i partner mediorientali del Paese. La matrice islamico-moderata propria dell'Akp e il rilancio dei rapporti con gli interlocutori musulmani avrebbe comportato, secondo questa linea interpretativa, un progressivo abbandono del vettore euro-atlantico della politica estera turca, in favore di un riallineamento verso sud, sintomatico della strisciante «islamizzazione» della politica estera della Turchia.

La progressiva ridefinizione degli obiettivi e degli strumenti impiegati dalla diplomazia turca è tuttavia un fenomeno che ha preceduto l'ascesa politica dell'Akp – che pur l'ha accelerata e inquadrata in una visione strategica di lungo periodo – e che trascende i rapporti con i partner mediorientali per proiettarsi su un più ampio scenario multiregionale. Una ridefinizione frutto di un

più profondo ripensamento del ruolo della Turchia nel panorama internazionale del XXI secolo, avviatosi con il superamento della Guerra fredda e la dissoluzione dell'Unione Sovietica.

Tale processo ben si inquadra nel «dilemma della doppia combinazione», ovvero nella necessità, che le autorità di Ankara si trovarono a fronteggiare dopo il 1991, di rifondare la significatività della Turchia nel contesto del tradizionale allineamento euro-atlantico, individuando, al contempo, nuove strategie per l'avanzamento del proprio interesse nazionale su un piano regionale notevolmente modificato¹. Nel diverso bilanciamento e nella diversa priorità attribuita ai due complementari obiettivi della politica estera turca sembra risiedere propriamente la traiettoria da essa seguita nel corso dell'ultimo ventennio.

Sullo sfondo del dilemma della doppia combinazione, elemento cruciale che ha facilitato la rilettura delle linee guida e degli strumenti impiegati dalla politica estera turca è stato il parallelo processo di desecurizzazione dei principali nodi della proiezione esterna della Turchia che, riducendo il peso delle considerazioni strategiche, ha agevolato il ricorso a una strategia diplomatica multidimensionale e meno incentrata su strumenti coercitivi. La securizzazione della politica estera – qui intesa come tendenza a interpretare la proiezione regionale e internazionale della Turchia, *in primis* come strumento per difendere l'integrità nazionale dalle minacce che circondano il Paese – rappresenta d'altra parte un fattore connaturato alla nascita stessa della Repubblica e alla Guerra di liberazione guidata da Mustafà Kemâl (1919-1923). Le dinamiche che, tra il XIX secolo e la Prima guerra mondiale, hanno presieduto allo smembramento e successiva spartizione del territorio dell'Impero ottomano hanno infatti lasciato tracce profonde nella cultura strategica nazionale, generando la peculiare visione delle

1. Per la formulazione del concetto del *double coupling* in relazione alla prima fase successiva alla fine del sistema bipolare si veda I.O. LESSER, *Beyond «Bridge or Barrier»: Turkey's Evolving Security Relations with the West*, in A. MAKOVSKY, S. SAYARI (a cura di), *Turkey's New World: Changing Dynamics in Turkish Foreign Policy*, The Washington Institute for Near East Policy, Washington 2000, p. 205.

relazioni internazionali del Paese sintetizzata dalla cosiddetta Sindrome di Sèvres. Prendendo nome dal Trattato di pace con il quale, nell'agosto 1920, gli Alleati dividevano il territorio ottomano tra zone di influenza straniere e statualità vecchie e nuove, tale sindrome si basa su una percezione di accerchiamento da parte di potenze ostili, la cui azione destabilizzante si fonda sul sostegno delle forze reazionarie presenti all'interno della Turchia². Tale visione, che ha generato un peculiare cortocircuito tra le dimensioni esterna e interna della sicurezza nazionale, si è a sua volta rafforzata in ragione di un determinismo geografico profondamente radicato nella cultura strategica nazionale e i cui parametri non si sono modificati con la fine della Guerra fredda, percependo la Turchia all'intersezione tra «le più instabili e insicure aree del mondo», un pentagono di instabilità «i cui angoli toccano i Balcani, il Mediterraneo, il Medio Oriente, il Caucaso e l'Asia centrale»³.

Obiettivo del presente saggio è dunque l'individuazione delle linee di continuità e cambiamento della politica estera post-bipolare della Turchia, riletta alla luce di un dilemma – quello della doppia combinazione – che sembra aver contraddistinto l'intero periodo preso in considerazione, la cui diversa declinazione è stata accompagnata e influenzata dal progressivo superamento di una «sindrome di sicurezza nazionale» che aveva tradizionalmente determinato la prevalenza di una logica di securizzazione delle relazioni internazionali del Paese.

2. *La Turchia nel contesto internazionale post-bipolare*

Superamento del sistema bipolare e dissoluzione dell'Unione Sovietica hanno imposto alla Turchia un profondo ripensa-

2. Si veda D. JUNG, *The Sèvres Syndrome: Turkish Foreign Policy and its Historical Legacies*, American Diplomacy Publisher, Chapel Hill 2003.

3. Così si esprimeva, nel 1996, il generale Nezihi Çakar, già segretario generale dell'influente Consiglio di Sicurezza Nazionale tra il 1990 e il 1992. N. ÇAKAR, *Turkey's Security Challenges*, in «Perceptions», n. 1/2, 1996.

mento delle direttrici della politica estera, legato ai rischi e alle opportunità che il mutato contesto internazionale e regionale presentava al Paese. Se, da un lato, il tramonto del tradizionale ruolo di baluardo contro l'espansionismo sovietico verso il Mediterraneo ed il Medio Oriente – sul quale la Turchia aveva fondato l'intero spettro delle proprie relazioni internazionali e la propria valenza nei confronti degli alleati euro-atlantici – disciudeva un rischio di marginalizzazione, d'altra parte l'ingresso nella comunità internazionale, dall'Europa sud-orientale fino al Caucaso e all'Asia centrale, di nuovi attori statali offriva ad Ankara una inattesa «finestra di opportunità» regionali, tanto più rilevante in ragione dei legami etnici, linguistici e culturali che legavano alla Turchia molti degli Stati di nuova indipendenza. Rilancio della significatività della Turchia per gli Alleati e avanzamento del proprio interesse regionale avrebbero da allora costituito i due elementi cardine del pensiero strategico turco e fondato il dilemma della doppia combinazione.

In linea di continuità con le tradizionali direttrici di politica estera turca, la risposta di Ankara al superamento del sistema bipolare fu, anzitutto, la riproposizione di una «buona cittadinanza internazionale», ovvero il perseguimento di una linea di politica estera costruttiva e responsabile che trovava attuazione in comportamenti e azioni che avessero valore in sé e non apparissero, al contrario, mera espressione di specifici interessi nazionali, economici o di sicurezza⁴.

Tale vettore di politica estera si è manifestato, in primo luogo, nel sostegno e nella attiva partecipazione alle iniziative multilaterali intraprese dalla comunità internazionale sotto l'egida delle Nazioni Unite. Nei primi anni successivi alla conclusione della Guerra fredda, la Turchia ha così sostenuto la coalizione anti-irachena nella crisi del Golfo (1990-'91) e preso parte alle successive missioni di monitoraggio sul confine tra Iraq e Iran (Uniimog) e all'analoga missione sul confine tra Iraq e Kuwait

4. M. HANSON, *Australia and nuclear arms control as good international citizenship*, Australian National University, Department of International Relations, Working paper n. 1, 1999/2, p. 4.

(Unikom). All'impegno nello scenario iracheno sarebbe poi seguito il dispiegamento di contingenti militari e di polizia nelle operazioni Unitaf e Unosom II in Somalia, Unomig in Georgia, Ifor in Bosnia-Erzegovina, Tiph a Hebron e «Operazione Alba» in Albania. Alla proposizione di una buona cittadinanza internazionale va ascritto, parallelamente, il sostegno garantito da Ankara alla revisione delle norme di convivenza e dei meccanismi di cooperazione della comunità internazionale – dalla istituzionalizzazione della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa sino alla partecipazione ai principali accordi internazionali in tema di controllo degli armamenti, lotta al terrorismo e adozione di misure di *Confidence and Security-Building*⁵.

Oltre che confacente alla proposizione di una buona cittadinanza internazionale, quest'ultimo vettore di politica estera – e, in particolare, la promozione del Trattato sulle Forze Convenzionali in Europa – risultava al contempo funzionale a lenire quella percezione di insicurezza e accerchiamento che non era venuta meno con la dissoluzione dell'Unione Sovietica e il tramonto del sistema bipolare. In questo senso, dunque, il sostegno assicurato all'adeguamento delle norme e dei meccanismi di cooperazione internazionali al nascente sistema post-bipolare risultava pienamente confacente a una logica di securizzazione della politica estera che – propugnata dall'influente apparato militare turco – avrebbe dominato il pensiero strategico nazionale per gran parte degli anni Novanta.

D'altra parte, il richiamato impegno della Turchia nei principali scenari di crisi internazionali rispondeva, non secondaria-

5. Tra il 1990 e il 1999 la Turchia ha sottoscritto i seguenti accordi: Treaty on conventional armed forces in Europe (1990); Vienna Document on Confidence and Security-Building Measures (1990); Concluding Act of the Negotiation on Personnel Strength of Conventional Armed Forces in Europe – Cfe-1A agreement (1992); International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings (1997); Vienna Document on Confidence- and Security-Building Measures (1999); Agreement on adaptation of the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe (1999); International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism (1999).

mente, alla volontà di rinsaldare il tradizionale legame con gli Stati Uniti, scongiurando così il «rischio di abbandono» da parte del proprio alleato nel mutevole scenario internazionale post-bipolare. Se le dinamiche proprie della Guerra fredda avevano di fatto rimosso il dilemma di sicurezza secondario tipico delle alleanze – ovvero il bilanciamento tra rischio di abbandono e di intrappolamento⁶ – il loro superamento comportava infatti una possibilità di disallineamento senza precedenti. Se, cioè, le rigide logiche della contrapposizione bipolare avevano, per un quarantennio, cristallizzato il legame turco-statunitense – e, più in generale, quello intra-atlantico – la fine della minaccia sovietica portava con sé, accanto a un rischio di marginalizzazione, quello più profondo di una revisione delle alleanze strategiche statunitensi a scapito della Turchia.

La scelta di partecipare attivamente alle missioni in Iraq, Somalia e nei Balcani rappresentava, per questa via, un rinnovato impegno all'alleanza con Washington, rinsaldato, dopo il 1994, attraverso l'attivo sostegno alle iniziative regionali della Casa Bianca. Fallito, nei primi anni '90, il tentativo di proporre agli Stati emersi dalla dissoluzione sovietica un «modello turco di sviluppo» confacente agli interessi statunitensi⁷, le politiche regionali di Ankara e Washington si saldano assieme – sin quasi a confondersi – a partire, dal 1994, dalla più coerente formulazione di una strategia regionale da parte della Casa Bianca. La circostanza che l'impegno regionale degli Stati Uniti andasse incentrandosi sui due piani – quello della sicurezza e quello economico – nei quali era fallito, nel triennio precedente, il tentativo turco di presentarsi come attore «pivotal» regionale⁸,

6. Sui dilemmi di sicurezza propri della politica delle alleanze, G. SNYDER, *The security dilemma in alliance politics*, in «World Politics», n. 36, 1984, pp. 461-495.

7. Per un'analisi della politica estera turca verso le repubbliche turcofone emerse dalla dissoluzione sovietica si veda G. WINROW, *Turkey in Post-Soviet Central Asia*, Royal Institute of International Affairs, London 1995; I. BAL, *Turkey's Relationship with the West and the Turkic Republics*, Ashgate Publishing Company, Burlington 2000.

8. Il tentativo di proposizione di un ruolo pivotale nell'area del Caucaso e dell'Asia centrale fallì essenzialmente per la mancanza di risorse economiche sufficienti

offriva d'altra parte ad Ankara una apparentemente agevole soluzione del problema della doppia combinazione. Oltre a scongiurare il rischio di abbandono da parte del proprio alleato, il sostegno alle iniziative regionali statunitensi appariva dunque lo strumento più adeguato per il conseguimento degli obiettivi strategici del rilancio della valenza internazionale e dell'avanzamento dell'interesse regionale della Turchia.

Dal punto di vista della cooperazione economica, gli interessi turco-statunitensi si saldarono attorno alla promozione di un corridoio energetico est-ovest tra il bacino del Mar Caspio e i mercati occidentali avente la Turchia come snodo strategico. Lungi dal rispondere a una mera logica economica, lo sviluppo del potenziale energetico del Caspio intendeva garantire alle giovani repubbliche dell'area le risorse necessarie per sostenere lo sforzo di *state-building*, sostanziandone l'indipendenza da Mosca ed evitando al contempo che fosse l'Iran a presentarsi a esse come interlocutore strategico regionale. La strategia energetica turco-statunitense – che conseguirà l'obiettivo di spezzare il monopsonio russo sull'acquisto e sul trasporto degli idrocarburi caspici attraverso un asse energetico tra Azerbaigian, Georgia e Turchia – rispondeva dunque a una logica di «doppio contenimento» volta ad arginare un possibile ritorno di Mosca nello spazio post-sovietico, così come un'espansione nella stessa area della influenza iraniana.

La stessa logica di rivalorizzazione della collocazione strategica della Turchia e di promozione di un ruolo di «testa di ponte» per la penetrazione statunitense nell'area meridionale della ex Unione Sovietica si può ritrovare nella cooperazione regionale alla sicurezza tra Ankara e Washington e, più in particolare, nel sostegno offerto dalla Turchia al processo di trasformazione della Nato, da alleanza difensiva a più ampio mec-

a sostenere un'efficace politica regionale e, parallelamente, per l'impossibilità di sostenere gli alti livelli di confronto regionale con la Russia, determinati dalla ineluttabile competizione d'influenza nell'area. Ad aggravare entrambi i richiamati fattori fu, inoltre, la mancanza di concreto sostegno alla politica turca da parte delle cancellerie occidentali, che pur ne avevano incentivato la formulazione.

canismo di cooperazione per la sicurezza e la stabilità dell'area eurasiatica. A partire dal 1994 e sfruttando le opportunità offerte dai nuovi meccanismi di collaborazione tra l'Alleanza e i suoi partner, Ankara assurse progressivamente a credibile punto di riferimento regionale per gli attori – quali Georgia, Azerbaigian, Uzbekistan e, in misura minore, Ucraina – alla ricerca di forme di cooperazione alternative a quelle propugnate da Mosca, fungendo da perno di un allineamento strategico regionale⁹ che riduceva parallelamente quella percezione di minaccia proveniente da nord, che, come sottolineato, non era venuta meno con la dissoluzione dell'Unione Sovietica.

Se la riaffermazione della significatività internazionale e il perseguimento delle politiche di sicurezza nazionale si andarono legando, nella loro dimensione eurasiatica, al rilancio del partenariato turco-statunitense, sul versante mediorientale una funzione analoga fu svolta dall'approfondimento dei legami strategici con Israele – propugnati e predisposti grazie all'iniziativa dello Stato Maggiore turco. Rinsaldati dopo il 1991 i legami diplomatici bilaterali – retrocessi da Ankara dopo il conflitto arabo-israeliano del 1956 – Turchia e Israele siglavano, nel maggio 1994, un Accordo di Sicurezza e Segretezza e un Memorandum d'intesa finalizzati rispettivamente alla collaborazione d'*intelligence* e alla lotta congiunta al terrorismo. A tali intese sarebbero seguiti un Accordo di Addestramento e Cooperazione Militare, del febbraio 1996, e un Accordo per la Cooperazione nell'Industria della Difesa, dell'aprile dello stesso anno¹⁰. Benché la cooperazione strategica turco-israeliana non sia giunta al punto di connotarsi come alleanza militare, la portata delle sue previsioni e la logica a esse sottostante hanno elevato l'intesa bilaterale a fattore centrale per le politiche di sicurezza turche. Fondata su una percezione condivisa di minaccia proveniente

9. Si veda C. FRAPPI, *La cooperazione alla sicurezza nella regione del Caucaso meridionale (1991-2008)*, in A. FERRARI (a cura di), *Il Caucaso in una prospettiva europea*, Ispi, Milano 2009, pp. 46-83.

10. Sull'evoluzione del partenariato turco-israeliano, O. BENGIO, *The Turkish-Israeli Relationship Changing Ties of Middle Eastern Outsiders*, Palgrave Macmillan, New York 2004.



dal vicinato comune, la cooperazione strategica aprì, difatti, la strada alla conduzione di esercitazioni militari congiunte e, soprattutto, alla vendita di equipaggiamento militare israeliano alla Turchia, che avviava così una modernizzazione degli armamenti e apparati di sorveglianza più difficilmente attuabile in cooperazione con Stati Uniti e Paesi europei, per le limitazioni legate alla tutela dei diritti umani e del bilanciamento regionale delle forze. Su questo sfondo, l'intesa con Tel Aviv assicurò ad Ankara un sostegno politico e una credibilità militare che sarebbero risultati decisivi per il successo della diplomazia coercitiva, attuata su scala regionale nella seconda metà degli anni Novanta¹¹. D'altra parte, assicurando rilevanti dividendi anche agli Stati Uniti¹², l'asse turco-israeliano sostanzialmente un'intesa triangolare tra Ankara, Tel Aviv e Washington, che ha rappresentato la pietra angolare della strategia di securizzazione della politica estera turca nel corso del primo decennio post-bipolare.



3. *Il «dilemma abbandono-intrappolamento» e l'avvio del ripensamento*



11. Forte della maggior credibilità garantita dalla alleanza con Israele, la diplomazia coercitiva turca – intesa come il tentativo di influenzare il comportamento di attori terzi, attraverso la minaccia o un limitato uso della forza – portava il Paese, tra il 1996 e il '98, alle soglie dello scontro armato con i principali avversari regionali: con la Grecia, nel gennaio 1996, in relazione alla delimitazione delle acque territoriali nell'Egeo; con Cipro, nel gennaio 1997, in relazione al progetto di schieramento di missili russi sull'isola; con la Siria, nell'ottobre 1998, in relazione al sostegno logistico fornito da Damasco al terrorismo curdo. Alla stessa logica possono essere ascritte le operazioni antiterroristiche in territorio nord-iracheno, effettuate nella seconda metà degli anni Novanta con la sostanziale acquiescenza statunitense, che hanno coinvolto sino a 35.000 soldati – il più ampio impegno militare dalla fondazione della Repubblica.

12. Daniel Pipes, nel dicembre 1997, salutava ad esempio l'alleanza turco-israeliana come il più efficace asse mediorientale mai propugnato dagli Stati Uniti; intesa tra due democrazie in grado di sanare le contraddizioni delle precedenti strategie regionali statunitensi – dal Patto di Baghdad, propugnato da Eisenhower, fino alle politiche del *Double pillar* e dello *Strategic consensus* di nixoniana e reaganiana memoria. D. PIPES, *A New Axis: The Emerging Turkish-Israeli Entente*, in «National Interest», n. 50, 1997/1998, p. 39.



Nel quinquennio tra il 1994 ed il 1999, l'allineamento della politica regionale turca a quella statunitense sembrava, con efficacia, aver conseguito gli obiettivi prefissati nell'ottica della duplice combinazione, assicurando al contempo alla Turchia rilevanti dividendi regionali in termini economici e di securizzazione.

Pur tuttavia, secondo una dinamica tipica del gioco delle alleanze, al progressivo rafforzamento dell'asse turco-statunitense – e, attorno a esso, dei legami con attori regionali chiave, quali Azerbaigian, Georgia, Uzbekistan e Israele – aveva corrisposto il parallelo rafforzamento di alleanze percepite come ostili, attraverso il giro di accordi che tra il 1995 e il '97 determinarono un opposto asse di cooperazione strategica tra Russia, Armenia, Siria, Grecia, Iran e Cipro¹³. Effetto collaterale del rafforzamento delle alleanze regionali della Turchia è stato, dunque, il suo progressivo coinvolgimento in una «spirale di insicurezza», in un circolo vizioso di «competizione di potenza che si nutre della paura di ciascuna delle parti che le mosse/azioni difensive dell'avversario siano motivate da intenti aggressivi»¹⁴. La securizzazione della politica regionale turca finiva dunque per imbrigliare la Turchia in una spirale di polarizzazioni regionali che ne rinnovavano la tradizionale sindrome di accerchiamento¹⁵, con rilevanti e intrecciate ricadute tanto sul piano interno quanto esterno.

Le crescenti tensioni con i propri vicini rafforzavano anzitutto il circolo vizioso – connaturato alla Sindrome di Sèvres – tra i principali nodi di politica interna ed estera, generando la crescente securizzazione delle problematiche nazionali, considerate

13. Per una ricostruzione degli accordi incrociati susseguitisi, tra il 1995 e il 1997, lungo l'asse Russia-Siria-Grecia-Iran e per le reazioni da essi suscitate in Turchia, P. ROBINS, *Suits and Uniforms: Turkish Foreign Policy since the Cold War*, Institute for Near East Policy, London 2000, pp. 165-172.

14. G. SNYDER, *op. cit.*, p. 477.

15. A dimostrazione del rafforzamento della sindrome di accerchiamento, nel 1996 l'influente ex ambasciatore e parlamentare Şükrü Elekdağ formulava la strategia delle «2 guerre e ½» in base alla quale la Turchia era chiamata a fronteggiare la minaccia militare frutto dell'azione congiunta greco-siriana, a sua volta forte del sostegno interno al Paese offerto dai separatisti curdi. S. ELEKDAĞ, *2 ½ War Strategy*, in «Perceptions», n. 1, 1996, pp. 33-57.

minacce esistenziali per la costruzione nazionale¹⁶ e, conseguenzialmente, ampliando i margini di ingerenza sulla vita civile del Paese da parte dello Stato Maggiore – guardiano e garante dei pilastri sui quali Mustafà Kemâl aveva fondato le istituzioni repubblicane. Favoriti dalla spiccata instabilità politica che ha caratterizzato tutto il corso degli anni Novanta, i militari assumevano stabilmente un sostanziale ruolo di «supplenza» del potere civile, in particolar modo in relazione ai nodi del particolarismo etnico e del settarismo religioso. Per questa via, la securizzazione di problematiche tipicamente transnazionali, quali la questione curda, e dell'avanzamento delle istanze islamiche – oltre a ostacolare l'apertura di una fase riformistica in senso liberale – legittimava il crescente peso rivestito dallo Stato Maggiore nella formulazione della politica estera e, parallelamente, il crescente ricorso a una diplomazia coercitiva nei confronti dei propri avversari regionali.

A loro volta, l'eccessiva influenza dei militari sulla vita politico-istituzionale turca e la crescente caratterizzazione regionale di «guerriero post Guerra fredda»¹⁷ costituirono fattori determinanti per l'esclusione della Turchia dalla lista dei Paesi candidati all'ingresso nell'Unione Europea in occasione del Summit di Lussemburgo del dicembre 1997. Compromettendo uno degli obiettivi di lungo periodo della politica estera turca, ciò rappresentò uno dei principali incentivi a un profondo ripensamento delle linee guida della stessa – tanto più per la contemporanea concessione dello status di candidato alla Repubblica di Cipro, e

16. Con riferimento alla dimensione interna, la securizzazione è qui intesa come processo di elevazione di problematiche a un livello di urgenza tale da richiedere l'adozione di misure straordinarie. A dimostrazione di questa tendenza, «reazionismo islamico» e «separatismo curdo» venivano identificati dal documento sulla sicurezza nazionale del 1997 – predisposto dallo Stato Maggiore – come minacce prioritarie. Sul concetto di securizzazione, O. WÆVER, *Insecurity, security and asecurty in the West European Non-War Community*, in E. ADLER, M. BARNETT (a cura di), *Security Communities*, Cambridge University Press, Cambridge 1998, p. 80.

17. K. KIRIŞCI, *Turkey foreign policy in turbulent times*, Institute for Security Studies, Chaillot Paper, n. 92, 2006.

per il crescente senso di isolamento regionale determinato dalla ferma condanna, da parte dell'Organizzazione della conferenza islamica, della crescente cooperazione militare con Israele.

Scongiurato il «rischio di abbandono» da parte dei propri tradizionali alleati, il deciso impegno a favore del rilancio dell'alleanza con gli Stati Uniti aveva dunque generato un opposto «rischio di intrappolamento», passibile di verificarsi allorché un attore «valuti maggiormente i benefici della preservazione dell'alleanza rispetto ai costi di combattere per gli interessi del proprio alleato»¹⁸. Nell'ottica della doppia combinazione, ciò implicava la necessità di ribilanciamento del vettore internazionale e di quello regionale della politica estera turca nel senso di una maggiore attenzione sulla seconda dimensione, che consentisse alla Turchia di uscire da una spirale di insicurezza che minacciava, al contempo, significatività internazionale e interessi regionali del Paese.

A favorire la rilettura delle linee guida della politica estera turca ha contribuito una serie di fattori endogeni ed esogeni, prodottisi a partire dalla fine degli anni Novanta, che avrebbero preparato il terreno per la più sistematica revisione avviata dall'Akp a partire dal 2002.

Primo e più rilevante fattore endogeno è da rintracciarsi nella progressiva diversificazione dei centri decisionali sulla politica estera, la cui formulazione andò aprendosi al coinvolgimento di diversi settori della società civile, in relazione a più ampie tendenze interne al Paese. In questa prospettiva, se l'allargamento del concetto di sicurezza a minacce non convenzionali – dalla lotta al crimine organizzato sino ai traffici illegali transnazionali – assicurò maggior visibilità e partecipazione alle Organizzazioni Non Governative nazionali, l'avanzamento del processo di liberalizzazione comportò, parallelamente, una partecipazione politica più attiva da parte del mondo imprenditoriale turco. Guidati dall'influente Associazione degli industriali e imprenditori turchi (Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği, Tüsiad), i gruppi di interesse economico esercitarono crescenti pressioni

18. G. SNYDER, *op. cit.*, p. 467.

a favore di politiche che promuovessero democratizzazione e liberalizzazione, favorendo gli scambi, la ricerca di nuovi mercati di sbocco per le merci e l'attrazione di investimenti esteri¹⁹.

Ulteriore fattore endogeno che, a partire dal 1999, agevolò il ripensamento delle linee guida della politica estera turca, fu la formazione, a seguito delle elezioni politiche di aprile, del governo di coalizione guidato da Bülent Ecevit (maggio 1999-novembre 2002). Forte, per la prima volta in circa un decennio, di una maggioranza parlamentare garantita dal sostegno tripartito del Partito democratico della sinistra, del Partito d'azione nazionalista e del Partito della Madrepatria, il governo Ecevit, nel successivo triennio, avrebbe inaugurato una fase di riforma interna e un nuovo corso di politica estera, sotto la guida del ministro degli Esteri Ismail Cem.

In uno stretto rapporto di interrelazione tra dinamiche interne ed esterne al Paese, determinante fattore esogeno che ha contribuito all'apertura di un nuovo corso di politica estera è stata la decisione con la quale, in occasione del Consiglio europeo di Helsinki del dicembre 1999, veniva concesso alla Turchia lo status di nazione candidata all'ingresso nell'Ue. Prima ancora che il percorso europeo giungesse allo snodo centrale dell'apertura dei negoziati per l'adesione (ottobre 2005), esso ha infatti svolto un fondamentale ruolo di motore e catalizzatore del cambiamento in atto nel Paese, offrendo al contempo stimolo e legittimazione esterna al percorso riformistico turco. Nell'ottica del processo di revisione della politica estera turca,

19. A dimostrazione della crescente partecipazione alla fase di *policy-making* dei gruppi di interesse economico, a partire dal 1997 la Tüsiad avviò la pubblicazione di rapporti periodici intitolati *Perspectives on Democratisation in Turkey* attraverso i quali venivano analizzati i principali ostacoli legali al processo di democratizzazione e proposte strategie per superare gli stessi. Per un'analisi coeva della partecipazione dei gruppi di interesse economico, A. BUĞRA, *Class, Culture and State: An Analysis of Interest Representation by Two Turkish Business Associations*, in «International Journal of Middle East Studies», n. 30, 1998, pp. 521-539. Sull'evoluzione dei rapporti tra liberalizzazione, gruppi di interesse economico e formulazione della politica estera, K. KIRIŞCI, *The transformation of Turkish foreign policy: the rise of the trading state*, in «New Perspectives on Turkey», n. 40, 2009, pp. 29-57.

il conferimento dello status di candidato ha svolto anzitutto un ruolo centrale nel favorire il processo di «civilizzazione» della politica turca²⁰, fornendo al contempo uno stimolo decisivo verso la risoluzione delle controversie bilaterali, nelle quali la Turchia ancora risultava imbrigliata sul piano regionale.

La risoluzione delle controversie bilaterali che alimentavano la sindrome di accerchiamento nazionale fu parallelamente agevolata dal successo con il quale la Turchia, a cavallo tra il 1998 e il 1999, sembrò minare le fondamenta del terrorismo curdo con l'arresto di Abdullah Öcalan, fondatore e leader del Partito dei Lavoratori del Kurdistan (Partîya Karkerên Kurdîstan, Pkk) e con la successiva, unilaterale proclamazione del «cessate il fuoco» da parte dell'organizzazione. Rimuovendo – almeno apparentemente – uno dei fattori che maggiormente aveva contribuito a rinsaldare la Sindrome di Sèvres, generando un clima di sospetto e tensione con i propri vicini²¹, il colpo inferto al Pkk rappresentò uno dei principali stimoli alla desecurizzazione della proiezione regionale della Turchia.

A cogliere le possibilità offerte dalla contingenza interna e internazionale, dando sostanza alla necessità di ribilanciare i vettori della politica estera turca, fu Ismail Cem che, nel triennale mandato da Ministro degli Esteri, si fece portatore di una nuova visione strategica delle relazioni internazionali della Turchia. Fondata sul tentativo di superamento della tradizionale cautela della politica estera turca²² e sulla proposizione

20. ID., *Turkey foreign policy in turbulent times*, cit., p. 48.

21. Nel corso degli anni Novanta, la necessità di contrastare il terrorismo curdo aveva permeato di sé non soltanto le difficili relazioni con Siria e Iran – tradizionali ospiti e sostenitori dell'organizzazione – ma anche quelli con Grecia, Federazione russa e, in misura minore, Armenia e Cipro che, se non altro, venivano accusati di offrire al separatismo curdo sostegno logistico e un'efficace cassa di risonanza. Si veda M. HANKARD, S. HATIPOGLU, *The Workers' Party of Kurdistan (PKK)*, United States Global Strategy Council, 1994. Edizione web: <http://www.fas.org/irp/world/para/docs/studies5.htm> (ultimo accesso 2 giugno 2012).

22. È questa caratteristica che gli storici concordano nell'attribuire alla politica estera turca sin dalla fondazione della Repubblica, e in linea di continuità con la tradizione diplomatica ottomana. Si vedano, in questo senso, M. MUFTI, *Daring and Caution in Turkish Foreign Policy*, in «The Middle East Journal», n. 52, 1998,



di un nuovo e proattivo corso diplomatico, la visione di Cem era finalizzata alla riscoperta e alla valorizzazione della unicità geografica, storica e culturale del Paese. Logica soggiacente alla politica estera perseguita da Cem era difatti la considerazione che la Turchia, nello scenario post-bipolare, cessava di rappresentare un «ponte» tra continenti o un «avamposto» europeo, per assumere una nuova connotazione di «centro nevralgico» di una regione, l'Eurasia, che non era più un mero concetto geografico ma una realtà in divenire²³. Coerentemente con le condizioni storiche e strategiche del sistema internazionale post-bipolare, alla Turchia si imponeva dunque l'apertura di un nuovo e multidimensionale corso di politica estera, fondato sulla ricerca di dialogo e intesa con i propri vicini, senza con ciò temere di mettere a rischio le proprie credenziali occidentali o la fedeltà all'Alleanza atlantica.

La visione di Cem trovò concreta applicazione nella diplomazia dei «passi positivi» verso i Paesi con i quali la Turchia aveva contenziosi diplomatici o relazioni tese. Tra il 1999 e il 2002, l'azione regionale di Ankara produsse così un netto miglioramento delle relazioni tanto con gli interlocutori medio-orientali del Paese (Siria, Iran e Iraq), quanto con avversari storici quali Russia, Grecia e Armenia. La diplomazia dei passi positivi segnalava, per questa via, il rinnovato valore attribuito dalla Turchia alla proiezione regionale nella prospettiva della «duplice combinazione» e, parallelamente, la necessità di propugnare un riavvicinamento ai propri avversari in grado di spezzare la «spirale dell'insicurezza» e, al contempo, di scongiurare il rischio di intrappolamento nell'alleanza con gli Stati Uniti.

pp. 32-50; M. AYDIN, *Turkish Foreign Policy: Framework and Analysis*, Center for Strategic Research, Ankara 2004.

23. I. CEM, *Turkey in the New Century: Speeches and Texts. Presented at International Fora (1995-2001)*, Rustem, Lefkoşa 2001, pp. 42-44. Sulla formulazione teorica del pensiero di Cem si veda anche: *Türkiye, Avrupa, Avrasya: Avrupa'nın «Birliği» ve Türkiye*, Bilgi University Press, Istanbul 2005.



4. *Proiezione regionale e «Profondità strategica» nella Turchia dell'Akp*

A conferire coerente formulazione teorica e concreta attuazione pratica alla revisione delle linee guida della politica estera turca, ha contribuito in maniera decisiva l'azione di governo dell'Akp, alla guida del Paese dalle elezioni politiche del novembre 2002.

Riprendendo le premesse teoriche già presenti nella visione di Cem, la dottrina della «Profondità strategica» professata da Ahmet Davutoğlu – attuale ministro degli Esteri turco e già consigliere del primo ministro Erdoğan – muove dalla considerazione del passaggio della Turchia da «nazione periferica» delle relazioni internazionali nel sistema bipolare, a «nazione centrale» nel sistema post Guerra fredda²⁴. In quest'ultimo, la Turchia è dunque chiamata a riscoprire e valorizzare il fondamento geografico e storico-ideologico della politica estera nazionale, attraverso un'azione proattiva e diversificata, finalizzata a intessere una fitta rete di relazioni regionali in grado di bilanciare i rapporti con i tradizionali alleati occidentali e di porre il Paese al riparo dai rischi di instabilità passibili di verificarsi nelle aree di influenza al cui centro essa si colloca – dal Mar Nero al Mediterraneo orientale, dal Caucaso al Medio Oriente²⁵.

Se dunque permane, nella visione di Davutoğlu, la considerazione strategica dei rischi provenienti dal proprio vicinato, a cambiare radicalmente sono gli strumenti impiegati per fronteggiare i rischi medesimi. Ribaltando significativamente

24. Le tesi sono espresse in A. DAVUTOĞLU, *Stratejik Derinlik: Türkiye'nin Uluslararası Konumu*, Kure Yayinlari, Istanbul 2001. Dello stesso autore, *Turkey's Foreign Policy Vision: An Assessment of 2007*, in «Insight Turkey», n. 10, 2008, pp. 77-96; *Principles of Turkish Foreign Policy and Regional Political Structuring*, in «Vision Papers», Center for Strategic Research, n. 3, 2012.

25. Sostiene a questo riguardo Davutoğlu: «[I Paesi con una significativa profondità storica e geografica] devono interpretare a fondo i turbolenti periodi di transizione. Tali Paesi devono essere infatti in grado di scorgere tali turbolenti periodi prima che essi possano colpirli e prepararsi per sviluppi dinamici». ID., *The power Turkey does not use is that of «Strategic Depth»*, in «Turkish Daily News», 14 giugno 2001.

gli strumenti coercitivi impiegati negli anni Novanta, gli attori regionali passibili di generare minacce per la stabilità regionale e della Turchia vengono considerati, dalla Profondità strategica, quali partner da avvicinare piuttosto che avversari da contenere militarmente. Coerentemente con questa costruzione, il perseguimento di una linea di «azzeramento dei problemi» e di approfondimento del dialogo e della cooperazione con i propri vicini è assunto a principale corollario operativo della dottrina della Profondità strategica e, al contempo, a principale fattore di desecurizzazione delle relazioni internazionali della Turchia. L'inedita enfasi posta da Ankara sul vettore regionale della propria politica estera si è così tradotta nella progressiva instaurazione di un clima di fiducia e cooperazione, tanto con i propri interlocutori mediorientali – dalla Siria all'Iraq e all'Iran – quanto con avversari storici quali Russia e Grecia. Ridimensionando la portata della sindrome di accerchiamento nazionale, ciò ha peraltro agevolato Ankara nel tentativo – dai risultati altalenanti – di investire diplomaticamente nella risoluzione delle annose questioni armena e cipriota, assumendo posizioni negoziali nettamente più costruttive che in passato.

La marginalizzazione degli strumenti coercitivi e la valorizzazione del *soft power* turco è transitata, in via prioritaria, attraverso la promozione dell'interdipendenza economica con gli interlocutori regionali. La priorità attribuita agli accordi di sicurezza nel corso degli anni Novanta è stata infatti progressivamente soppiantata dal crescente ricorso ad accordi bilaterali e multilaterali, finalizzati alla promozione dell'interscambio commerciale e della libera circolazione delle persone, dei capitali e delle merci²⁶. Forte della solida crescita fatta registrare dopo la

26. In questa prospettiva vanno inquadrati gli accordi bilaterali di libero scambio siglati con Siria (2004), Autorità Nazionale Palestinese (2004), Marocco (2004), Tunisia (2005), Egitto (2007), Giordania (2009) e Libano (2010), così come i recenti negoziati per la stipula di accordi analoghi con i Paesi del Consiglio di Cooperazione del Golfo e con l'Iraq. Nella medesima logica di progressiva integrazione economica si inquadrano inoltre gli accordi per la rimozione dei visti siglati con Siria, Libia, Giordania e Libano tra il settembre 2009 e il gennaio 2010, che – prima della brusca interruzione causata dalla instabilità siriana – avevano

crisi del 2001 e incentivata dalle necessità di un'economia trainata dalle esportazioni di trovare nuovi mercati di sbocco, la Turchia, per questa via, ha notevolmente approfondito la misura degli investimenti diretti e dell'interscambio commerciale regionale, divenendo partner di primo piano per molti degli attori dell'area nordafricana e mediorientale²⁷. D'altra parte, la promozione dell'interdipendenza economica con i propri vicini ha comportato anche una sostanziale revisione di quella strategia energetica che, nel corso degli anni Novanta, aveva costituito ambito di cooperazione e intesa, privilegiato tra Ankara e Washington. Investendo nella cooperazione con attori regionali quali Russia, Iraq e Iran, la Turchia ha infatti allargato la propria strategia energetica da una prospettiva eminentemente est-ovest, confacente agli interessi euro-atlantici, a una complementare prospettiva nord-sud, in grado di valorizzare la collocazione del Paese e dare maggiore sostanza al tentativo di assumere il ruolo di vitale *hub* energetico nel Mediterraneo orientale²⁸.

Lungi dal comportare un abbandono delle politiche di securizzazione, il nuovo corso di politica regionale ha sostanzialmente ribaltato l'ordine di priorità a esse attribuito nel corso degli anni Novanta. Se nel primo decennio successivo al tramonto del sistema bipolare le politiche di securizzazione avevano rappresentato il motore principale della proiezione regionale della Turchia, a partire dalla fine del secolo e più intensamente con l'avvento dell'Akp queste sono assurte, piuttosto, a logica conseguenza dell'approfondimento dei rapporti bilaterali sul piano politico ed economico. Esempio più significativo di questa tendenza è offerto dai rapporti con il Governo Regionale Curdo, progressiva-

gettato le basi per la creazione di una zona di libero scambio sul modello europeo con i tre vicini meridionali.

27. Se l'interscambio con l'area del Medio Oriente e Nord Africa rappresentava nel 2000, con un valore nominale di 8,7 miliardi di dollari, il 10,5% del commercio estero turco, nel 2010 lo stesso dato si attestava al 14,6%, per un valore nominale di 43,7 miliardi di dollari. Elaborazioni su dati del Turkish Statistical Institute, www.turkstat.gov.tr/VeriBilgi.do?tb_id=12&ust_id=4.

28. C. FRAPPI, *Radici ed evoluzione della politica energetica turca*, in «Diritto & Libertà», n. 12, 2011, pp. 263-272.

mente passato a essere considerato da fattore destabilizzante – da contenere anche militarmente²⁹ – a interlocutore privilegiato, da ingaggiare per garantire la stabilità dei confini meridionali del Paese. Gli accordi bilaterali in materia di antiterrorismo e protezione dei confini, siglati dopo il 2008, hanno così seguito anni in cui le relazioni bilaterali sono andate fondandosi su una crescente intesa commerciale, finanziaria ed energetica.

Allo sviluppo di una politica di cooperazione con il proprio vicinato ha fatto da naturale corollario la progressiva affermazione di un'ottica inclusiva delle relazioni regionali, finalizzata a scongiurare l'isolamento di attori statali e non statali regionali passibile di generare in nuove linee di divisione e contrapposizione. Seguendo questa linea, Ankara – prima ancora che mantenere un canale di dialogo con Siria ed Iran anche nei momenti di maggior isolamento internazionale dei due regimi – ha costantemente e ufficialmente intrattenuto relazioni con partiti, quali Hamas ed Hezbollah, ritenuti dai propri interlocutori euro-atlantici organizzazioni terroristiche. L'ottica inclusiva delle relazioni regionali fatta propria da Ankara è risultata, d'altra parte, strumentale al tentativo di affiancare alla politica di azzeramento dei problemi «con» i vicini una più significativa politica di azzeramento dei problemi «tra» i vicini, che rendesse la Turchia fattore e promotore di stabilità regionale attraverso la proposizione di iniziative di mediazione unilaterali e multilaterali – lanciate, nel vuoto di leadership regionale nel mondo arabo, su tutti i più rilevanti nodi della politica regionale.

Desecurizzazione della politica estera, promozione dell'interdipendenza economica con i propri vicini e sviluppo di un'ottica inclusiva delle relazioni regionali si sono significativamente

29. Il riferimento va alle cosiddette «Linee rosse», ovvero a quegli sbocchi della crisi irachena giudicati da Ankara, a partire dagli anni Novanta, lesivi dell'interesse nazionale turco e, dunque, potenziali *casi belli*. Originariamente esse includevano l'autonomia di una entità curda nel Nord del Paese, il cambiamento di status della città di Kirkuk, il sostegno logistico al terrorismo curdo e la lesione dei diritti della locale comunità turcomanna. Sul progressivo cambiamento di percezione, M. ALTUNIŞIK, *Turkey's Security Culture and Policy Towards Iraq*, in «Perceptions», n. 12, 2007, pp. 69-88.

tradotti in una pratica politico-diplomatica autonoma, e a tratti apertamente difforme, rispetto a quella dei tradizionali alleati euro-atlantici della Turchia. Il ribilanciamento del peso attribuito alle proiezioni globale e regionale della Turchia nel quadro del dilemma del doppio accoppiamento non poteva, cioè, che passare attraverso una fase di parziale «defezione» – opposta al *commitment* nel gioco secondario delle alleanze – rispetto all’allineamento agli Stati Uniti e, sul versante mediorientale, con Israele. Tale defezione, avviatasi già durante il governo Ecevit³⁰ e manifestatasi in forme tanto più evidenti, quanto più assertiva si faceva la politica regionale dei propri tradizionali alleati, è rintracciabile in forme diverse in tutti gli scenari regionali nei quali l’intesa bilaterale o triangolare si era cementata.

Nello scacchiere mediorientale – area privilegiata per la formazione dell’asse triangolare con Washington e Tel Aviv – lo scollamento tra gli interessi e le politiche della Turchia e dei suoi alleati si è accentuato ed evidenziato in tutta chiarezza a seguito del maggior interventismo inaugurato dagli Stati Uniti all’indomani degli attentati dell’11 settembre 2001. In questo contesto, Ankara ha mostrato una chiara tendenza a prendere progressivamente le distanze da una politica statunitense progressivamente percepita come «rivoluzionaria»³¹ e, dunque, in contraddizione con la tradizionale tendenza della Turchia a connotarsi come attore promotore dello *status quo*, per il quale il mantenimento degli assetti interni e degli equilibri di potere

30. Primo segnale di defezione è rintracciabile nella cautela – se non ritrosia – manifestata da Ecevit al coinvolgimento, all’indomani dell’11 settembre 2001, in operazioni militari nello scacchiere centroasiatico o mediorientale. Operazioni che, nell’ottica di Ankara, avrebbero potuto determinare pesanti ricadute regionali in termini di sicurezza ed economici. Sulle perplessità del governo Ecevit rispetto a un impegno militare in Afghanistan prima, e in Iraq poi, – espresse in occasione delle visite a Washington del ministro degli Esteri Cem (settembre 2001) e di Ecevit stesso (gennaio 2002) – si vedano B. ALIRIZA, *Turkey and the Global Storm*, in «The Turkish Update», 12 ottobre 2001; A. AKYÜZ, *The «Day After» in Iraq: An Ally’s Perspective*, Tusiad, Istanbul 2002.

31. Sul punto, S. ULGEN, *The Evolving EU, NATO and Turkey Relationship: Implications for Transatlantic Security*, in «Esam Discussion Paper Series», vol. 2008/2, pp. 4-5.

regionali rappresenta una indiretta quanto irrinunciabile forma di tutela per la propria sovranità e sicurezza nazionale. È in questo quadro che si sono dunque prodotti i momenti più appariscenti di defezione rispetto all'allineamento con gli Stati Uniti: quali il rifiuto di concedere il proprio territorio per l'invasione dell'Iraq da nord, nel marzo 2003, o la contrarietà di Ankara a comminare sanzioni all'Iran in relazione al dossier nucleare – espressa platealmente con voto contrario, e non mera astensione, in seno al Consiglio di Sicurezza della Nazioni Unite, nel giugno 2010. Allo stesso modo e parallelamente, la volontà del governo turco di presentarsi come credibile attore regionale agli occhi dei propri interlocutori arabi e mediorientali ha comportato la netta presa di distanza dalla politica di Israele nei Territori, fonte di tensioni bilaterali che hanno raggiunto il proprio apice a seguito dell'Operazione Piombo Fuso, condotta nella Striscia di Gaza nel dicembre 2008, e dell'attacco delle forze di sicurezza israeliane alla *Mavi Marmara* – la «Flottiglia della Libertà» proveniente dalla Turchia che nel maggio 2010 ha cercato di forzare il blocco navale imposto su Gaza³².

Medesima tendenza allo scollamento di interessi si è inoltre manifestata nella crescente tendenza di Ankara a ricercare linee di intesa e cooperazione regionale con quella Federazione russa, il cui contenimento aveva rappresentato terreno privilegiato di collaborazione tra Turchia e Stati Uniti nel corso degli anni Novanta. Palesando il cambio di prospettiva turco rispetto alle modalità di soluzione del dilemma della doppia combinazione, a partire dall'inizio del secolo è stata la percezione condivisa

32. A due anni dall'incidente, la sostanziale legittimità del blocco sancita dal cosiddetto Rapporto Palmer delle Nazioni Unite, del settembre 2011, e l'indisponibilità israeliana ad avanzare scuse formali e ad offrire compensazioni economiche alle famiglie delle vittime turche dell'incidente ha segnato il punto più basso delle recenti relazioni turco-israeliane, con la decisione di Ankara di espellere l'ambasciatore israeliano in Turchia, di declassare la propria rappresentanza diplomatica a Tel Aviv richiamando l'ambasciatore in patria e di sospendere gli accordi militari in corso. Si veda, Ministero degli Affari Esteri della Repubblica di Turchia, A. DAVUTOĞLU, *Press statement regarding Turkish-Israeli relations*, in «Press release», 2 settembre 2011.

del potenziale destabilizzante dell'interventismo statunitense nel vicinato comune³³ a offrire ad Ankara e Mosca il principale incentivo all'approfondimento della cooperazione nell'area del Mar Nero allargato – che si andava progressivamente connotando come zona grigia di incontro e scontro tra gli interessi e le politiche di matrice euro-atlantica e quelli propri di Federazione russa e Turchia³⁴. In quest'area, la defezione della Turchia dall'alleanza con gli Stati Uniti si è manifestata anzitutto attraverso la proposizione del principio della *regional ownership* della cooperazione alla sicurezza, che assegnava prioritariamente agli attori regionali la responsabilità di garantire la pace e la sicurezza regionale. Primo esempio della proposizione di tale principio – e, assieme a esso, del progressivo allineamento strategico con la Russia – è stata la creazione, nell'aprile 2001 e su iniziativa turca, del Black Sea Naval Cooperation Task Group (Blackseafor), meccanismo di cooperazione e pattugliamento navale cui i Paesi rivieraschi demandavano la responsabilità prioritaria del mantenimento della pace e della stabilità dell'area. Significativamente e sullo sfondo del maggior interventismo regionale avviato dalla Casa Bianca all'indomani dell'11 settembre 2001, il Blackseafor avrebbe offerto a Turchia e Russia lo strumento per approfondire la cooperazione strategica regionale e, parallelamente, per resistere ai tentativi di coinvolgimento della Nato nella stessa. Così, se nel luglio 2004 agli scopi originari del meccanismo venivano riconosciute significativamente la cooperazione antiterroristica

33. La comune percezione dell'effetto destabilizzante delle politiche regionali statunitensi è emerso anzitutto attraverso la freddezza con la quale Ankara e Mosca accoglievano l'avvio delle «rivoluzioni colorate» nello spazio post-sovietico – «delle rose» in Georgia (novembre 2003), «arancione» in Ucraina (dicembre 2004) e «dei tulipani» in Kirghizistan (marzo 2005). Per un'analisi della dimensione caucasica dell'allineamento tra Ankara e Mosca, F. HILL, O. TASPINAR, *Russia and Turkey in the Caucasus: Moving Together to Preserve the Status Quo?*, in «Russie. Nei Visions», n. 8, 2006.

34. Per l'approfondimento delle dinamiche riguardanti le strategie concorrenti nell'area del bacino del Mar Nero si veda R.D. ASMUS, K. DIMITROV, J. FORBRIG, *A New Euro-Atlantic Strategy for the Black Sea Region*, German Marshall Fund of the United States, Bratislava 2004.

e contro il traffico di armi di distruzione di massa³⁵, allo stesso tempo la volontà di non duplicare meccanismi già esistenti offriva ad Ankara e Mosca la giustificazione per opporre un rifiuto congiunto alla proposta statunitense di allargare al Mar Nero le operazioni antiterroristiche della *Operation Active Endeavor*, condotte dalla Nato nel Mediterraneo dopo il 2001³⁶. La volontà del governo turco di non creare nuovi focolai di competizione e tensione con la Russia, e di attribuire prioritariamente agli attori regionali la responsabilità di garantire la pace e la sicurezza regionale³⁷ si ripresentò, d'altra parte, all'indomani del conflitto russo-georgiano dell'agosto 2008, con la blanda condanna turca dell'operato di Mosca e con la proposizione della Piattaforma per la Stabilità e Cooperazione nel Caucaso. Al di fuori di una consultazione con il Dipartimento di Stato statunitense, il meccanismo di cooperazione veniva difatti proposto dal governo turco ai soli attori regionali, secondo uno schema 3+2 (Armenia, Azerbaigian, Georgia + Russia e Turchia) pienamente confacente alla *ratio* della *regional ownership*³⁸.

Il parziale disallineamento nei rapporti con i propri tradizionali interlocutori euro-atlantici non ha significato, per la Turchia, la rottura con la volontà di proposizione di una buona cittadinanza internazionale. In linea con il tentativo di assurgere a «centro nevralgico» o «nazione centrale» del sistema internazionale post-bipolare, questo vettore di politica estera turca è, piuttosto, evoluto nella proposizione di un ruolo di «attore benigno regionale», sostenitore e promotore della cooperazione

35. Republic of Turkey, Ministry of Foreign Affairs, Ankara Communiqué – 19 January 2004. La cooperazione strategica turco-russa nell'area del Mar Nero si sarebbe approfondita, nel dicembre 2006, anche su un piano bilaterale attraverso l'associazione della Russia alla operazione Black Sea Harmony, approntata dalla Turchia nel 2004 per il controllo delle imbarcazioni transitanti nel Mar Nero.

36. I. TORBAKOV, *Turkey sides with Moscow against Washington on Black Sea Force*, in «Eurasia Daily Monitor», vol. 3, n. 43.

37. Si veda in questo senso il vice sottosegretario al Ministero degli Esteri R. AKGUNAY, *Turkey's Approach to the Black Sea Region*, in «Insight Turkey», n. 8, 2006, p. 80.

38. A. BABACAN, *Calming the Caucasus*, in «International Herald Tribune», 23 settembre 2008.

e della stabilità negli scenari regionali al cui centro il Paese si colloca. Sotto questa angolatura e con particolare riferimento all'area mediorientale, la presa di distanza dalle politiche regionali statunitensi e israeliane è stata funzionale al tentativo di riguadagnare, agli occhi degli attori regionali, una credibilità minata nel corso dei decenni dall'indiscussa fedeltà a Washington e, successivamente, dall'intesa strategica con Tel Aviv³⁹. Se, cioè, disallineamento e conseguente perseguimento di una politica regionale autonoma sono stati, dunque, logica conseguenza della politica di azzeramento dei problemi «con» i vicini, allo stesso tempo, contribuendo a connotare la Turchia come attore regionale *super partes*, hanno rappresentato la necessaria premessa per la politica di azzeramento dei problemi «tra» i vicini, concretatasi nell'assunzione diretta della responsabilità di iniziative di mediazione unilaterali e multilaterali⁴⁰.

Il disallineamento dall'alleanza con gli Stati Uniti non ha peraltro intaccato la rilevanza attribuita dalla Turchia al sostegno e alla partecipazione alle operazioni intraprese in ambito multilaterale, sotto l'egida dell'Onu, della Nato e dell'Ue⁴¹. La partecipazione a esse è stata, al contrario, inquadrata nella più ampia proposizione della Turchia quale «attore benigno regionale», attraverso l'affermazione di rilevanti elementi distintivi della partecipazione turca. Il primo di essi attiene alla crescente enfasi posta da Ankara sul coinvolgimento di personale civile

39. Sulla rilevanza del disallineamento per il miglioramento dell'immagine della Turchia in Medio Oriente, M. AL-KHATIB, *Admiration for the «Turkish model» in Arab Political Discourse*, in «Arab Review of Middle East Affairs», n. 7, 2010, pp. 76-93.

40. Nello scacchiere mediorientale, la Turchia è stata promotrice dell'iniziativa della Conferenza dei Paesi confinanti con l'Iraq (2003) e mediatrice nei negoziati tra Israele e Siria (2007-'08), tra Israele e Autorità Nazionale Palestinese (2007), tra Hamas e Fatah (2009-'11), tra il governo libanese guidato da Saad Hariri ed Hezbollah (2011) e sul nucleare iraniano (dal 2007).

41. Attualmente la Turchia è impegnata in nove operazioni di *peacekeeping* condotte sotto l'egida dell'Onu – Minustah, Monusco, Unamid, Unifil, Unmik, Unmil, Unmiss, Unmit, Unoci. Personale civile e militare turco è inoltre presente nelle missioni Nato in Afghanistan (Isaf), Kosovo (Kfor), Mediterraneo (Active Endeavour), Iraq (Ntm-I), al largo del Corno d'Africa (Ocean Shield). La Turchia partecipa inoltre alla missione europea Altea, in Bosnia-Erzegovina.

nelle missioni e sul sostegno agli strumenti di *humanitarian relief, post-conflict rehabilitation e institution building*. Ankara si è così distinta, in scenari di intervento quali la Libia o l'Afghanistan, per il tentativo di alleviare le ricadute della crisi sulla popolazione civile e di facilitare la ricostruzione del tessuto socioeconomico compromesso dal conflitto – obiettivo, quest'ultimo, perseguito anche grazie all'attivazione di un circolo virtuoso con il settore privato nazionale, dalle Ong al mondo imprenditoriale e filantropico. In questo contesto, la costante sottolineatura della dimensione politica e umanitaria delle missioni internazionali risulta pienamente in linea con la più volte richiamata esigenza di scongiurare la creazione o l'approfondimento di linee di divisione regionali e di polarizzazioni strategiche. Ciò vale in particolar modo per le operazioni intraprese dalla Nato che, specie in ragione della crescente proiezione fuori area, rischia, come sottolineato da Davutoğlu, di essere percepita «esclusivamente come strumento militare – un martello – che impone e implementa decisioni politiche prese altrove, o come braccio militare delle Nazioni Unite»⁴². A questa considerazione si lega strettamente il secondo pilastro sul quale la Turchia basa oggi la propria partecipazione alle missioni internazionali. Il riferimento va alla crescente enfattizzazione del principio di legittimità degli interventi multilaterali che, nella visione di Ankara, assume al contempo una connotazione giuridica e politica. Se cioè, da un lato, legittimità significa anzitutto necessità di una base legale per gli interventi in aree di crisi, dall'altro e coerentemente con il principio della *regional ownership*, essa si traduce nell'esigenza di attivo coinvolgimento degli attori regionali – statali e sovranazionali – che possono offrire un contributo significativo tanto nella prospettiva di risoluzione delle crisi, quanto in termini di legittimazione dell'intervento agli occhi delle opinioni pubbliche locali⁴³. Se questa prospet-

42. A. DAVUTOĞLU, *Transformation of NATO and Turkey's Position*, in «Perceptions», n. 17, 2012, p. 10.

43. Sulla rilevanza della *public diplomacy* per la promozione del ruolo regionale della Turchia si rimanda al pensiero di Ibrahim Kalin, consigliere del Primo Mi-

tiva appare naturale conseguenza della particolare sensibilità geopolitica e geoculturale della Turchia, allo stesso tempo essa sembra rimarcare, una volta di più, la centrale rilevanza assunta dalla direttrice regionale della politica estera turca nel contesto del dilemma della doppia combinazione.

5. Conclusioni

Il processo di ripensamento del ruolo regionale e di contemporaneo rilancio della valenza strategica della Turchia per i tradizionali alleati euro-atlantici all'indomani del tramonto del sistema bipolare ha rappresentato, per Ankara, un percorso travagliato e non privo di contraddizioni. Un percorso reso più arduo dalle ripercussioni che la politica estera ha in un Paese, quale la Turchia, che ancora oggi risente di una transizione identitaria che, frutto della rivoluzione kemalista, è stata a lungo risolta proprio nel quadro di un convinto allineamento all'Occidente e alle sue strutture.

La costante registrata in ciascuna delle fasi caratterizzanti le diverse declinazioni del dilemma duplice combinazione, è stata il rinnovato valore attribuito alla unicità della collocazione geografica della Turchia – quella stessa collocazione che ne aveva determinato le scelte di politica internazionale nel secondo dopoguerra. Sullo sfondo dei mutamenti intercorsi nel sistema internazionale, ciò che è progressivamente cambiato sembra essere stato, piuttosto, il modo pensare la collocazione medesima e, di conseguenza, di guardare al rapporto tra proiezione globale e proiezione regionale. Si è manifestata, cioè, una evidente tendenza a reinterpretare collocazione, potenzialità e raggio d'azione della politica estera della Turchia, non più «ponte tra continenti» o «avamposto europeo» ma «centro nevralgico» dello scacchiere eurasiatico; non più «nazione periferica» ma, piuttosto, «nazione centrale» del sistema post-bipolare.

nistro, in I. KALIN, *Soft Power and Public Diplomacy in Turkey*, in «Perceptions», n. 16, 2011, pp. 5-23.

D'altra parte, se è vero che i fenomeni di regionalizzazione hanno comportato, nel contesto post-bipolare, l'inzeppamento dei meccanismi di subordinazione dei sistemi regionali al sistema globale e che, di conseguenza, la distribuzione del potere a livello globale risulta meno rilevante sul piano regionale⁴⁴, ciò che è andata parallelamente variando nella visione della politica estera turca è stata la gerarchizzazione stessa tra la propria proiezione globale e regionale. Si è prodotto cioè, nel corso dell'ultimo ventennio, un graduale ribaltamento della prospettiva e delle priorità tra azione regionale e allineamenti internazionali; con questi ultimi divenuti progressivamente meno rilevanti e anzi passibili di pregiudicare – come avvenuto nella seconda metà degli anni Novanta – lo stesso interesse nazionale della Turchia e gli obiettivi strategici della sua politica estera⁴⁵.

Lungi dall'essere esclusivamente attribuibile alla visione e all'operato dell'Akp o dall'essersi manifestata meramente sullo scacchiere mediorientale, la revisione delle linee guida della politica estera turca è fenomeno più profondo, che ha preceduto l'ascesa dell'attuale partito di governo e che si è proiettata sui diversi scenari regionali, al cui centro la Turchia si percepisce – dai Balcani al Caucaso, dal Mediterraneo all'Asia centrale. Se ciò sembra conferire alla nuova gerarchizzazione tra vettore globale e regionale della politica estera turca una natura strutturale e non meramente congiunturale, il bilanciamento tra le due dimensioni sembra invece essere fattore dinamico e sensibile al mutare degli scenari regionali. La profonda instabilità che caratterizza l'area mediorientale a seguito della «primavera araba» ha, ad esempio,

44. A. COLOMBO, *L'ordine globale e l'ascesa delle grandi potenze regionali*, in «Quaderni di Relazioni Internazionali», n. 14, 2011, pp. 7-9.

45. Rimarcando il ribaltamento della gerarchizzazione tra proiezione globale e regionale, Davutoğlu sottolinea che «Non riceviamo istruzioni da alcuna altra potenza, né siamo parte di grandi disegni altrui. In particolare, le nostre politiche di vicinato sono concepite sulla base della nostra valutazione della situazione. Come è stato finora, continueremo a coordinare le nostre politiche con quelle dei nostri partner occidentali come riterremo opportuno, ma non lasceremo mai che tali partnership abbiano ricadute negative sulle nostre relazioni con i Paesi vicini». A. DAVUTOĞLU, *Transformation of NATO and Turkey's Position*, cit., pp. 6-7.

gettato le basi per una nuova fase di intesa tra Ankara e i propri tradizionali alleati euro-atlantici, sia pur nei più stretti limiti imposti dal tentativo della Turchia di assurgere a nuovo centro gravitazionale regionale. Tale dinamica appare peraltro connotata a un Paese che, come sottolineato da Davutoğlu, «non può essere compreso geograficamente o culturalmente attraverso l'associazione a una singola regione»⁴⁶; un Paese caratterizzato da una secolare dialettica identitaria tra Est e Ovest, tra proiezione occidentale e collocazione vicino-orientale, premessa ed essenza ultima del dilemma della doppia combinazione.

Tratti distintivi del nuovo corso di politica estera turca appaiono, dunque, essere un inedito pragmatismo e una spiccata flessibilità che, soli, possono permettere al Paese di navigare attraverso le turbolenti acque dei sistemi regionali, al cui centro Ankara si colloca e si percepisce. Pragmatismo e flessibilità restano d'altra parte condizioni necessarie anche in relazione agli strumenti di politica estera adottati da Ankara. Pur sullo sfondo dell'apparentemente consolidata priorità attribuita all'utilizzo di strumenti di *soft power* sul piano regionale, lo stesso processo di desecurizzazione – che, nella sua duplice connotazione interna ed esterna, ha accompagnato e favorito la rilettura delle linee guida della politica estera – resta difatti dinamica ancora *in fieri* e sensibile al mutare degli scenari regionali. La progressiva marginalizzazione degli accordi strategici a favore di più ampie intese politiche e commerciali se, da un lato, ha consolidato il ruolo della Turchia quale «attore benigno regionale» e contribuito a creare solidi legami con i Paesi confinanti, dall'altro non ha cancellato la validità e la valenza regionale della cooperazione alla sicurezza. L'attuale congiuntura mediorientale, caratterizzata dall'inasprimento delle relazioni con la Siria e dalla recrudescenza del terrorismo curdo ai confini meridionali del Paese, sembra richiedere, in particolare, un nuovo bilanciamento degli strumenti di *hard* e *soft power* in grado di conferire alla Turchia quel ruolo di attore pivotale e di stabilizzatore regionale che il governo di Ankara aspira a ricoprire.

46. ID., *Turkey's Foreign Policy Vision*, cit., p. 78.