



Brief n. 33/Luglio 2021

Turchia-Russia: aria di crisi all'orizzonte?

Federico Donelli

Ricercatore presso l'Università di Genova



Con il sostegno di



Fondazione
Compagnia
di San Paolo

Nel corso del recente *Diplomacy Forum* organizzato dalla Turchia ad Antalya, è stata notata l'assenza dei delegati russi. Questi erano in buona compagnia poiché mancavano anche i rappresentanti dei principali partner occidentali della Turchia, Stati Uniti su tutti, a dimostrazione di come Ankara stia cercando di ritagliarsi un ruolo di attore globale attraverso un'agenda autonoma orientata al consolidamento dei rapporti con partner non tradizionali.

Ankara-Mosca: un raffreddamento in vista?

Tuttavia, l'assenza di diplomatici russi ha destato maggiore rumore rispetto a quella dei rappresentanti occidentali a causa del concomitante invito a partecipare recapitato all'indirizzo di diversi politici particolarmente invidiati a Mosca, tra i quali il rappresentante del governo ucraino (Emine Dzhemal) e gli esponenti turchi di Crimea (Mustafa Dzhemal, Refat Chubarov). La scelta turca è seguita solamente di pochi giorni all'importante incontro della NATO tenutosi a Bruxelles, utile a ricompattare l'Alleanza Atlantica attorno a nuove sfide (Cina) e vecchie minacce (Russia, terrorismo internazionale) dopo il quadriennio divisivo dell'amministrazione Trump.

Inoltre, a questi segnali di un cambio nei rapporti russo-turchi occorre aggiungere la decisione della Polonia di acquisire droni di produzione turca (Bayraktar Tactical Block 2, TB2) seguendo l'esempio ucraino. Negli ultimi anni, i droni turchi hanno acquisito crescente popolarità grazie soprattutto ai buoni risultati conseguiti in diverse aree di conflitto. In particolare in Libia, ma anche in Siria e Azerbaijan, i TB2 si sono dimostrati molto efficaci contro i sistemi di difesa aerea russi.

Se osservati all'interno di un unico paradigma interpretativo, questi sviluppi costituiscono indizi volti a segnalare un cambiamento in corso nei rapporti tra la Turchia e la Russia. Storicamente le dinamiche tra i due paesi riflettono soprattutto, seppure non esclusivamente, una diffidenza maturata nel corso dell'ultimo secolo di vita dell'Impero Ottomano e la natura dei rapporti tra Ankara e Washington. Più il legame con gli Stati Uniti, e in generale con l'Occidente, è saldo, più la Turchia consolida il ruolo, reale o semplicemente percepito, di primo argine alle ambizioni russe. Per questo motivo, analizzare i recenti sviluppi russo-turchi implica necessariamente una valutazione dello stato dell'alleanza turco-statunitense, e di come questa sia gradualmente mutata nell'arco degli ultimi sei anni, ossia dall'ultimo biennio di presidenza Obama all'inizio della presidenza Biden.

La nuova postura della Turchia e le frizioni con gli USA

Da oltre un decennio la Turchia ha avviato un complesso processo di ri-orientamento e riconfigurazione della propria postura internazionale, finalizzato al conseguimento di una indipendenza strategica e al raggiungimento di uno status di potenza riconosciuta a livello globale. Dopo decenni di politica estera prudente e avversa al rischio nel contesto regionale, i governi AKP hanno optato per un approccio più assertivo volto a rilanciare il ruolo del paese a livello internazionale.

Il processo di trasformazione della strategia di politica estera è risultato tutt'altro che lineare, attraversando fasi diverse, condizionate da una molteplicità di fattori riconducibili tanto al contesto globale e regionale quanto ai profondi cambiamenti che hanno interessato il paese. Senza ignorare il ruolo della leadership, che soprattutto dopo il 2016 ha acquisito centralità nel processo decisionale, determinante nel cambiamento di politica estera è stata l'affermazione di nuove élite politiche. La visione prudente adottata per molti anni dall'establishment kemalista - inefficace dal punto di vista dei guadagni in termini di potere relativo ma determinante per la salvaguardia dello status quo - ha lasciato il posto ad un atteggiamento ritmico e proattivo (2004-11), seguito da protagonismo e interventismo soft (2011-15) e, infine, dall'adozione di

un approccio aggressivo in cui l'opportunismo tattico ha preso il posto della coerenza strategica.

Come risultato, la Turchia, negli ultimi due decenni, si è gradualmente smarcata dal tradizionale allineamento occidentale. Una scelta considerata dai policy-makers AKP necessaria sia per acquisire autonomia di manovra sia per aumentare la legittimazione in contesti di intervento non tradizionali per la politica estera turca, come il Medio Oriente e il Sud Globale. L'attuale politica turca comporta una serie di sfide a cui gli alleati occidentali non sono abituati, ed esprime la necessità di riequilibrare i rapporti nel quadro del cosiddetto Mediterraneo allargato.

Le iniziali incomprensioni tra Ankara e le cancellerie occidentali, Washington in primis, si sono ampliate negli ultimi anni a causa della deriva illiberale turca e di interessi strategici divergenti. Il trend degli ultimi anni ha dunque creato una serie di fratture su una molteplicità di questioni. Le principali, per quanto concerne i rapporti con gli Stati Uniti, riguardano l'acquisto turco del sistema di difesa missilistica russo S-400. La decisione di Ankara, dettata anche dalla volontà di acquisire nuovi know-how nel settore difesa, ha marcato, per la prima volta dal secondo conflitto mondiale, la distanza in materia di sicurezza tra i due alleati spingendo gli Stati Uniti a prendere provvedimenti difficilmente pronosticabili fino a qualche anno fa, come la sospensione della partecipazione turca al programma NATO relativo agli F-35. Dall'altra però, sempre in materia di sicurezza, Ankara fatica ad accettare, ed è difficile possa mai farlo, la scelta statunitense di appoggiarsi alle milizie curde come proprio alleato nella lotta all'ISIS in territorio siriano. Il PYD e la sua milizia armata YPG sono considerate dalla Turchia al pari del PKK ed è ritenuto una minaccia esistenziale.

A questi importanti elementi divisivi in materia di sicurezza, si aggiungono una serie di altri aspetti per nulla secondari che hanno contribuito a raffreddare non solo i rapporti a livello bilaterale e multilaterale tra Turchia e Occidente, ma anche la fiducia reciproca a livello di società civile. Tra questi si evidenziano il ruolo destabilizzante – secondo Washington – della Turchia nel Mediterraneo orientale, le presunte violazioni da parte delle banche turche delle sanzioni all'Iran, le politiche autocratiche in materia di diritti e libertà adottate da Erdoğan, il supporto incondizionato da parte degli Stati Uniti alle politiche israeliane a scapito della popolazione palestinese, e la timida reazione a fronte del tentativo di colpo di stato del 15 luglio 2016. Proprio l'atteggiamento ambiguo tenuto dagli Stati Uniti nelle ore immediatamente successive a quest'ultimo evento ha fornito a Putin una finestra d'opportunità da sfruttare a proprio vantaggio. All'intransigenza mostrata da Washington nel non concedere l'extradizione a Fethullah Gülen, ritenuto dalle autorità turche principale responsabile del tentato golpe, il Presidente russo ha contrapposto un supporto incondizionato ad Erdoğan e al suo esecutivo.

I fattori della vicinanza Turchia-Russia

Se la vicinanza assicurata da Putin ad Erdoğan dopo il fallito colpo di stato può essere considerato un momento di svolta nei rapporti russo-turchi, i fattori che hanno favorito il riavvicinamento sono più profondi. In particolare, a partire dal 2014 a legami economici e convergenze normative si sono aggiunte le rinnovate ambizioni russe in Medio Oriente nonché le crescenti differenze con l'Occidente. Il presidente russo, comprendendo il momento di fragilità turca e il crescente isolamento a cui Ankara era sottoposta dai tradizionali partner occidentali, ha fornito a Erdoğan una sponda su cui appoggiarsi tanto nel contrasto ai presunti nemici interni quanto nella perdurante crisi siriana.

Inoltre, occorre sottolineare come al netto delle molte differenze strutturali, in ambito istituzionale e diplomatico ci sia una elevata convergenza tra la Russia di Putin e la Turchia di Erdoğan. Il rapporto personale e la fiducia maturata tra i due leader ha costituito una base importante su cui costruire relazioni più strette. Dal punto di vista politico i due Presidenti condividono una concezione maggioritaria della politica in cui non trovano spazio di

rappresentanza né tutele gli sconfitti, così come le minoranze e le voci di dissenso. A tale visione politica entrambi i leader associano una retorica nazional-populista utile a ricompattare le rispettive basi di supporto. Ricorrente nella narrativa dei due leader è anche la resistenza a ciò che sostengono essere l'ingerenza occidentale negli affari interni dei rispettivi paesi. Infatti, uno dei punti sui quali Erdoğan e Putin hanno trovato terreno comune riguarda le presunte collusioni tra “nemici” esterni e interni che, nel caso turco, avrebbero toccato l'apice nel biennio post-2016.

Quanto alla molteplicità di interessi strategici che configurano una serie di aree, non solo geografiche, di competizione e persino confronto, i due presidenti hanno scelto semplicemente di ignorarli. Non c'è stato alcun tentativo né vi è la volontà di affrontare e provare a superare le divergenze. Come già accaduto in passato, la Turchia e la Russia, nelle fasi di avvicinamento, tendono ad instaurare relazioni fondate sulla compartimentalizzazione, lasciando in disparte le questioni di contrasto ed enfatizzando le aree e gli ambiti di cooperazione. In altre parole, là dove fanno di trovarsi su posizioni opposte, Putin ed Erdoğan scelgono semplicemente di non affrontare l'argomento fino a quando, come nel caso del Nagorno Karabakh o del Mar Nero, gli eventi non li mettono di fronte all'inevitabilità del confronto. A quel punto, i due leader avviano una sorta di negoziazione mettendo sul tavolo costi e benefici non solo della disputa in questione ma di tutti i contesti nei quali l'azione di un paese potrebbe creare dei danni all'altro. L'esito, fino ad oggi, è stato che i due leader hanno optato per trovare accordi circoscritti e temporanei che non annullano né la competizione né il confronto indiretto, come dimostrato in territorio libico e sul suolo siriano, ma servono per stemperare le tensioni riportandole ad un livello sostenibile per entrambi. Ricapitolando, dunque, i rapporti tra Russia e Turchia si fondano sul rapporto tra i due leader e sul reciproco interesse, per ragioni di politica interna e prestigio internazionale, a cooperare.

La complementarietà sul terreno energetico ed economico

Se in ambito politico e strategico i due paesi presentano una molteplicità di questioni irrisolte nonché possibili fonti di tensione e scontro, dal punto di vista economico presentano un buon livello di complementarietà. La Turchia ha estrema necessità di risorse energetiche utili ad alimentare la propria crescita industriale; dall'altra parte, la Russia fa dell'esportazione di tali risorse il *core asset* del proprio PIL. Il settore energetico è dunque centrale nei rapporti tra i due paesi. Nonostante le relazioni in tale campo rimangano caratterizzate da una profonda asimmetria in favore di Mosca, l'apertura di *Turkish Stream* ha rafforzato il ruolo della Turchia, in quanto quest'ultima diventa paese di transito del gas russo diretto al mercato europeo, bypassando il difficile territorio ucraino. Tale cambiamento ha posto le basi per lo sviluppo di un rapporto se non di dipendenza reciproca quanto meno di maggiore equilibrio tra i due attori. Inoltre, il tessuto imprenditoriale dei due paesi mostra pochissime aree di competizione nella produzione di beni e servizi. Il turismo russo in Turchia costituisce un ulteriore importante ambito di avvicinamento dei due paesi, come dimostra anche il recente vertice bilaterale tra i ministri degli esteri. La dimensione economica delle relazioni tra Russia e Turchia e la complementarietà che la caratterizza hanno potuto in alcuni momenti agire come ammortizzatore, riuscendo a minimizzare l'impatto politico delle frizioni. Per questo motivo, in prospettiva, è plausibile che sia proprio la dimensione economica delle relazioni a consentire la formazione di un quadro bilaterale maggiormente cooperativo e di crescente dipendenza reciproca.

Al rapido raffreddamento dei rapporti con l'Occidente e simultaneo rafforzamento delle relazioni con Mosca hanno contribuito i nuovi equilibri politici (Alleanza del Popolo, AKP-MHP) e il ricambio dei quadri all'interno dei principali ministeri. Tra il 2016 e il 2020 sono emerse nuove figure nel quadro della politica estera turca, tra cui Cem Gürdeniz e Cihat Yaycı, esponenti di un gruppo facente capo al leader del Vatan Partisi (VP) Dogu Perinçek. Il gruppo

promuove un kemalismo nazionalista ed eurasianista, diffidente nei confronti delle potenze occidentali, ree di pianificare una nuova Sèvres, e favorevole all'avvicinamento alla Russia e alla Cina. Nonostante l'influenza sul processo decisionale della politica estera turca sia tutta da dimostrare, indubbiamente il gruppo di Perinçek ha fornito un rivestimento politico-ideologico a scelte dettate unicamente dalla necessità e dalla volontà di consolidare ed energizzare la base di supporto dell'AKP e del Presidente Erdoğan.

Resta la competizione strategica

Le decisioni turche e l'apertura alla normalizzazione dei rapporti con la Russia non sono però state prive di costi politici per Erdoğan e strategici per il paese. Oltre alla già citata acquisizione del sistema S-400 - a tutt'oggi principale motivo di attrito con Washington - la Turchia ha gioco forza dovuto rivedere i propri propositi iniziali nel contesto siriano, accettando alcune condizioni poste da Mosca: su tutte la salvaguardia del regime di Bashar al-Assad e la significativa presenza militare russa nella provincia di Latakia e a Turtus. Fino ai primi mesi del 2020, i due paesi hanno collaborato ai negoziati diplomatici (Processo di Astana) e le loro interazioni militari sul terreno hanno perseguito la linea di mantenimento della distanza reciproca, riducendo il rischio di scontri diretti (Sochi e Sochi 2.0). La fase di cooperazione militare in territorio siriano ha portato ad una graduale marginalizzare dell'influenza occidentale, in particolare delle truppe statunitensi.

Tuttavia, le rassicurazioni di Putin circa un approccio cooperativo nello scenario siriano hanno presto lasciato posto ad una tensione crescente. Gli interessi divergenti sul terreno tra Ankara e Mosca si sono sommati all'ostilità tra i rispettivi clienti o attori per procura, sfociando in diversi scontri. L'escalation militare a Idlib, la guerra civile libica e il conflitto tra l'Armenia, membro dell'Organizzazione del Trattato di sicurezza collettiva (CSTO) a trazione russa, e l'Azerbaijan, grande alleato turco, hanno ancora una volta evidenziato come Turchia e Russia presentino strategie e obiettivi contrastanti in una molteplicità di scenari. Inoltre, un ulteriore elemento di attrito è dato dal ruolo attribuito da entrambi i paesi alla dimensione religiosa come complemento delle rispettive politiche estere. Se la religione - ortodossa per la Russia e Islam sunnita hanafita per la Turchia - costituisce una variabile identitaria utile sia a compattare il sostegno interno sia a rimarcare la distanza con l'Occidente, nel quadro multiregionale - Medio Oriente, Balcani, Caucaso, Mar Nero - delle rispettive agende rappresenta un elemento di potenziale competizione.

Il rapporto della Turchia con l'Occidente (e con la NATO): da ridefinire, ma irrinunciabile

Le relazioni difficili che entrambi i paesi hanno con l'Occidente, seppure rappresentino un incentivo alla loro cooperazione, non possono essere considerate una solida base per una partnership strategica di lunga durata. Se negli ultimi anni le affinità tra i due leader, la loro comune concezione patrimoniale e autocratica del potere, e la condivisa diffidenza nei confronti delle democrazie occidentali ha favorito il superamento delle divergenze in campo strategico, è difficile immaginare che tali divergenze possano non riemergere. Lo dimostrano gli sviluppi degli ultimi mesi. Per esempio, gli scontri ad Idlib hanno riavvicinato la Turchia agli Stati Uniti, interessati ad arrestare l'avanzata delle forze di Assad sostenute dalla Russia, creando uno spazio di manovra alla diplomazia, turca e statunitense, per lavorare ad un riavvicinamento.

Il vuoto di potere lasciato dal *retrenchment* statunitense ha favorito l'affermazione di grandi potenze (Russia e Cina su tutte) e con esse l'ascesa di nuove minacce per l'Alleanza Atlantica nel Mediterraneo allargato, lungo il fianco orientale e anche in contesti di competizione terzi come l'Africa. In tale quadro, la Turchia, pur perseguendo la propria linea di indipendenza strategica e sicurezza preventiva, potrebbe ricoprire il ruolo di attore chiave della NATO. Inoltre, grazie ai buoni risultati raggiunti dal programma di rafforzamento del settore difesa, in

particolare nello sviluppo dei droni, Ankara potrebbe proporsi come partner per diversi Stati dell'Europa orientale, come dimostrano i recenti accordi con Polonia e Ucraina. Infine, sembrerebbe che Biden abbia deciso di affidarsi alla mediazione turca, o voglia in tutti i modi cercare di coinvolgere la Turchia, nel complesso percorso di transizione avviato in Afghanistan dove, dopo il ritiro delle truppe statunitensi, il rischio di un nuovo conflitto civile appare sempre più elevato.

In conclusione, occorre sottolineare come la Turchia, per quanto costituisca storicamente un alleato problematico per l'Occidente, rimane un attore politico, militare ed economico strategicamente fondamentale in una molteplicità di scenari. In altre parole, gli Stati Uniti e l'Alleanza Atlantica non hanno alcuna intenzione né tanto meno interesse a perdere la Turchia. Allo stesso tempo, la Turchia non può permettersi di rompere i rapporti con la NATO o in generale con l'Occidente, per ragioni tanto politico-militari quanto economico-finanziarie, poiché, seppure con alti e bassi, tale rapporto ha assicurato stabilità al paese per oltre settant'anni.

Appare però quanto mai improrogabile riconfigurare le relazioni su nuove basi. I nuovi rapporti dovranno necessariamente essere contraddistinti da un maggiore pragmatismo senza per questo rinunciare a principi e valori di cui l'Occidente si fa promotore. In altre parole, come ha più volte ribadito il nuovo Segretario di Stato Anthony Blinken, Stati Uniti e paesi europei non devono arretrare in materia di democrazia e diritti umani; allo stesso tempo, occorre riconoscere il ruolo chiave che nelle dinamiche di equilibrio regionale e globale la Turchia si è ritagliata negli ultimi due decenni. Al contrario, se, come già avvenuto in passato, il paese anatolico avesse la percezione di essere trattato come "oggetto" della politica occidentale invece che come attore a sé stante, l'effetto sarebbe quello di aumentare la diffidenza e le spinte anti-occidentali all'interno del paese consolidando da una parte la popolarità di Erdoğan, che di quelle spinte si nutre, e dall'altra parte fornendo a Putin ulteriore terreno per rafforzare i rapporti con Ankara.

Federico Donelli è Ricercatore presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Genova dove insegna Politics of the Middle East. Le sue ricerche riguardano la sicurezza e la politica del Medio Oriente e dell'Africa orientale con una particolare attenzione alla Turchia. Tra le sue pubblicazioni "Le due sponde del Mar Rosso: la politica estera degli attori mediorientali nel Corno d'Africa" (Mondadori Università, 2019), "Sovranismo islamico. Erdoğan e il ritorno della Grande Turchia" (Luiss University Press, 2019), "Turkey in Africa. Turkey's Strategic Involvement in Sub-Saharan Africa" (London-New York: IB Tauris, 2021) e diversi saggi su riviste internazionali.