



Brief n. 3/dicembre 2019

## UN MATRIMONIO SOLIDO MA INFELICE?

Le relazioni NATO-Turchia dopo il vertice di  
Londra (3-4 dicembre 2019)

*Andrea Locatelli*  
*Università Cattolica Milano*

Con il sostegno di



Compagnia  
di San Paolo



International  
Affairs

### ***La cerimonia del vertice di Londra: quando la forma conta più della sostanza***

Per comprendere al meglio il vertice NATO dei capi di stato e di governo tenutosi a Londra il 3 e 4 dicembre 2019 occorre partire dalla considerazione più banale e scontata: nel settantesimo anniversario della firma del Patto Atlantico, non si poteva non celebrare questo straordinario successo – la NATO rimane pur sempre l'alleanza più longeva della storia – senza un evento commemorativo. E questo, di fatto, è stato il senso della due-giorni londinese: diversamente dai summit ufficiali della NATO, dove gli alleati prendono decisioni importanti per il futuro dell'alleanza e si impegnano formalmente a realizzarle, l'incontro di Londra è stato piuttosto un'occasione per discutere dei problemi attuali in modo informale. A confermare questa interpretazione, l'agenda dei lavori ha dedicato solo una delle sessioni, il mercoledì mattina, alla riunione del Consiglio Atlantico (ovvero l'organo decisionale dell'alleanza che riunisce tutti i 29 rappresentanti degli Stati membri), lasciando ampio spazio agli incontri bilaterali e mini-laterali. Tra questi, come vedremo, i più rilevanti sono stati il colloquio di trenta minuti tra i presidenti Trump ed Erdoğan di martedì 3 e quello tra Francia, Germania, Gran Bretagna e Turchia del giorno seguente.

La metafora delle celebrazioni permette di mettere in evidenza, per analogia, alcuni aspetti delle relazioni tra gli alleati che il dibattito corrente tende a trascurare. Infatti, come in ogni anniversario (specialmente se di matrimonio), anche in questo caso il mero raggiungimento dei 70 anni è un successo in sé, a prescindere dallo stato reale della relazione. Che la NATO abbia visto giorni migliori, come vedremo a breve, diventa quindi poco rilevante di fronte all'importante traguardo raggiunto. Questo permette ai leader politici di sottolineare – almeno pubblicamente – le ragioni della perdurante vitalità dell'alleanza, declassando le fratture interne a crisi temporanee. C'è una seconda analogia non trascurabile: come in ogni festeggiamento, gli invitati partecipano alla cerimonia con aspettative, stati d'animo e ambizioni differenti – alcuni pretendendo il centro della scena, altri portando recriminazioni, altri ancora esigendo crediti (non sarà difficile per il lettore associare questi atteggiamenti ai vari leader in vetrina a Londra). Da ultimo, come spesso avviene negli eventi celebrativi, non possono mancare i momenti di imbarazzo – nel caso in questione, il fuori onda di Trudeau, Macron e Johnson.

### ***Gli esiti dell'incontro***

Queste considerazioni iniziali inducono a circoscrivere la portata delle conclusioni raggiunte dai capi di stato e di governo a Londra: con buona pace del segretario generale Jens Stoltenberg, la dichiarazione finale non sembra destinata ad avviare la revisione strategica della NATO invocata da più parti (Macron in primis), né a sedare le tante ragioni di tensione tra gli alleati. Insomma, a leggere la dichiarazione di Londra, ovvero il documento finale che rappresenta il punto di incontro tra le volontà di tutti gli Stati membri, l'impressione che se ne trae è che, comprensibilmente, gli alleati abbiano cercato di valorizzare il minimo comune denominatore, occultando sapientemente le ragioni di tensione e rimandando a data da definirsi le iniziative più ambiziose.

Andando un poco più nel dettaglio, si noterà in primo luogo che il documento consta di soli nove punti, il primo e l'ultimo dei quali sono una mera dichiarazione di principio (ovvero la riaffermazione dei valori, del ruolo e delle funzioni della NATO); analogamente retorici sono i punti 4 (in cui si ribadisce abbastanza apertamente alla Russia la natura difensiva dell'alleanza) e 5 (l'enfasi sulle partnership e la politica della porta aperta, che dovrebbe portare in tempi brevi all'ammissione della Macedonia del Nord). La volontà di enfatizzare i risultati conseguiti è evidente al punto 2, laddove l'alleanza plaude all'incremento delle spese per la difesa (va notato però che manca un impegno esplicito a riequilibrare il burden-sharing così come richiesto dagli Stati Uniti). I punti 3 e 6 rappresentano nel modo più evidente il risultato del tentativo di trovare un minimo comun denominatore: al punto 3 vengono infatti indicate le minacce alla sicurezza dell'alleanza, con una lista alquanto lasca che include dalla Russia al terrorismo “in tutte le sue forme e manifestazioni”, l'instabilità, le minacce ibride e cibernetiche. Il punto 6 si concentra sulla

protezione delle infrastrutture critiche (un altro tema non nuovo nei documenti strategici e militari dell'alleanza), con l'aggiunta di due precisazioni sicuramente gradite al presidente americano: l'aggiunta dello spazio come dimensione operativa della NATO, e l'esplicito riferimento alla Cina come possibile competitor. Da ultimo, nel punto 7 viene affidato al segretario generale l'incarico di avviare la tanto richiesta revisione strategica dell'alleanza, ma la discussione verrà ripresa dai leader dell'alleanza nel prossimo incontro, che si terrà nel 2021 (punto 8).

### ***Le tensioni (non troppo) latenti alla base dell'incontro***

Per comprendere la carenza di contenuti di questo documento è sufficiente una rapida ricognizione delle tante tensioni che corrono tra gli alleati. Rispetto ad altri periodi di crisi per l'alleanza – l'ultimo e più evidente nel 2003 in merito alla guerra in Iraq, con la frattura tra Stati Uniti e Gran Bretagna da una parte e Francia e Germania dall'altra – i fattori di crisi sono ora decisamente più complessi. Alla ormai tradizionale frizione tra Washington e le capitali europee (Parigi in primis), si sono aggiunte tre nuove ragioni di tensione, tutte originate dalla sponda orientale dell'Atlantico. La prima, forse la meno direttamente preoccupante, è data dall'esito incerto della Brexit, che sarebbe preoccupante non tanto perché potrebbe spostare ulteriormente la Gran Bretagna verso posizioni (se possibile) più filo-americane, ma anche e soprattutto perché imporrebbe un riassetto della leadership all'interno dell'Unione Europea. Un riassetto che ci porta alla seconda ragione di tensione: in questi ultimi mesi, la Francia di Emmanuel Macron ha mostrato palesemente di coltivare ambizioni di guida, tanto all'interno della UE (si pensi alla PESCO e all'Iniziativa Europea di Intervento) quanto nella NATO (da ultimo, con l'intervista all'Economist in cui dichiarava, tra le altre cose, la morte celebrata dell'alleanza).

È tuttavia la terza ragione di crisi che merita più attenzione, poiché maggiore è la posta in gioco immediata e più scomposta è la frattura: la Turchia negli ultimi mesi è diventata un osservato speciale dell'alleanza su una serie di dossier tuttora aperti. Il principale e più recente motivo di tensione tra Ankara e gli alleati concerne ovviamente l'operazione 'Fonte di pace', ovvero l'offensiva turca in Siria contro l'Unità di protezione popolare (YPG), che soprattutto in Europa ha suscitato reazioni di ferma opposizione. Gli Stati europei, dal canto loro, hanno mostrato ancora una volta la loro incapacità di agire collettivamente, proponendo un embargo alla vendita di armi sostanzialmente disatteso. Anche Washington ha reagito in modo abbastanza deciso: oltre ai roboanti tweet a cui Donald Trump ci ha ormai abituati, gli Stati Uniti hanno minacciato dure ritorsioni commerciali, a cui il Congresso dovrebbe far seguire un bando alla vendita di armi (azione fino ad ora rimandata dal presidente).

In tema di armi, è altrettanto rilevante la controversa decisione turca di acquistare dalla Russia il sistema di difesa aerea S-400 e l'avvio dei negoziati per il procurement del jet russo Su-35. La reazione immediata degli Stati Uniti è stata la sospensione della consegna degli F-35 già comprati da Ankara – un'evidente necessità operativa, data l'importanza tecnologica del caccia per la NATO. A questo si aggiunge la cooperazione tattico-militare con la Russia sul territorio siriano, che di fatto ha segnato un ribaltamento delle sorti del conflitto a favore del regime di Assad. Appare quindi evidente, e preoccupante agli occhi dei più, il tentativo turco di porsi come partner strategico tanto per l'Occidente quanto per la Russia. Si tratta di una strategia non difficile da decifrare, ma che getta un'ombra di sospetto sull'affidabilità di Ankara all'interno del contesto NATO. Un sospetto in qualche modo confermato dall'atteggiamento stesso dell'alleato meridionale, ad esempio con l'opposizione (ora apparentemente superata) al Graduated Response Plan proposto in ambito NATO per incrementare la sicurezza degli Stati baltici.

Se a queste considerazioni si aggiungono la controversia sulle trivellazioni petrolifere al largo di Cipro e le tensioni sedimentate in seguito al fallito colpo di stato del 2016 (Erdoğan ancora accusa gli Stati Uniti di dare asilo politico al presunto responsabile del golpe, Fethullah Gulen; gli Stati europei sono particolarmente critici nei confronti delle politiche repressive e illiberali di Erdoğan negli ultimi tre anni), non stupisce che gli incontri a porte chiuse tra il presidente turco e gli altri leader siano stati guardati dai più con notevole interesse.

### ***NATO-Turchia: una relazione destinata a durare?***

Occorre quindi chiedersi quale sia lo stato delle relazioni tra NATO e Turchia dopo il vertice di Londra, e se le consultazioni bilaterali (con gli Stati Uniti) e a quattro (con Francia, Germania e Regno Unito) possano essere salutate come un progresso verso la normalizzazione dei rapporti. Ovviamente, essendo stati incontri a porte chiuse, non è possibile formulare una risposta definitiva. Le parti interessate si sono dette soddisfatte ed ottimiste in merito al superamento dei reciproci dissidi; tuttavia, dato il contesto cerimoniale in cui si è svolto l'evento, difficilmente ci si sarebbe potuti aspettare commenti diversi. L'unica cosa che si può fare, al momento, è cercare di desumere la posizione delle parti in causa dai (pochi) indizi disponibili. Di questi, il più importante è il venir meno dell'opposizione turca al Graduated Response Plan, secondo quanto dichiarato dal segretario Stoltenberg in conferenza stampa. Per converso, è nota la richiesta da parte di Ankara che l'alleanza riconosca l'YPG come organizzazione terroristica: per quanto sia improbabile che tale istanza possa trovare ampi consensi in ambito NATO, si può leggere il riferimento alle organizzazioni terroristiche della dichiarazione di Londra come un parziale riconoscimento delle priorità strategiche della Turchia. Col senno di poi, quindi, si potrà forse vedere in questo vertice il primo (più simbolico che reale) passo verso una normalizzazione dei rapporti tra NATO e Turchia.

Per il futuro, però, ci sono discreti margini per rifondare un solido legame di fiducia: per Ankara, infatti, abbandonare la NATO per la Russia comporta non pochi problemi, a partire dai diversi interessi in teatri rilevanti come il Mar Nero e la Libia (non a caso, anche in Siria tra i due paesi la cooperazione finora è stata solo di natura militare e chiaramente opportunistica); inoltre, nonostante tutte le controversie con gli Stati europei, la fragile economia turca dipende fortemente dai mercati della UE. È quindi evidentemente un interesse vitale della Turchia rimanere nella NATO e godere della fiducia degli alleati. Ma questo vale anche nel senso inverso: la questione migratoria ha fornito a Erdoğan una leva politica decisamente potente, con la quale dal 2016 può ottenere non poche concessioni dalla UE. Inoltre, data la collocazione e il peso strategico di Ankara nel quadrante mediorientale, l'idea di un ingresso del paese nell'orbita russa costituirebbe una pericolosa alterazione degli equilibri regionali. Infine, un'eventuale fuoriuscita renderebbe probabilmente la politica estera di Erdoğan meno facilmente controllabile.

In conclusione, come in ogni matrimonio di successo (anche se magari non felice), il presupposto è riconoscere che mantenere fermo il proprio impegno è nell'interesse di entrambe le parti. Tra la NATO e la Turchia non c'è una relazione basata sul sentimento, ma sulla convenienza. O, base forse più solida, sull'assenza di alternative valide.

Andrea Locatelli è Professore Associato presso l'Università Cattolica di Milano, dove insegna Scienza Politica e Studi Strategici.