

**TURCHIA E RUSSIA NEL VICINATO COMUNE.
COOPERAZIONE E COMPETIZIONE NEL CAUCASO
MERIDIONALE**

di Carlo Frappi

La dimensione regionale ha assunto un valore determinante per il ripensamento del ruolo e della collocazione della Turchia e della Federazione russa nello scenario internazionale contemporaneo. Orfani del ruolo strategico – e nel caso russo sistemico – giocato nel cinquantennio bipolare, entrambi gli attori hanno inteso rifondare sull’influenza regionale la loro rilevanza sistemica.

Per la Turchia come per la Russia le politiche regionali assumono per altro una valenza che trascende i limiti della politica estera. Per entrambi, infatti, la promozione di un ruolo pivotale in uno spazio (multi)regionale e il recupero di una sfera di influenza su scacchieri un tempo egemonizzati svolgono un ruolo determinante per consolidare il consenso interno delle rispettive *leadership*. Non scevri da connotazioni e derive populistiche, i concetti di “neo-ottomanesimo” in Turchia e di “eurasianismo” in Russia rivestono dunque una rilevanza determinante tanto sul piano interno quanto estero.

Naturalmente proiettate verso una dimensione multi-regionale in ragione di fattori di natura geografica, storica e culturale, Turchia e Russia sono attori attivi e influenti in diversi scenari regionali, che vanno dai Balcani al Mediterraneo orientale, dal Vicino Oriente all’Asia centrale. Per quanto ciascuno rappresenti un caso a sé, caratterizzato da propri rapporti di forza e dinamiche di potenza, in tutti i casi menzionati le relazioni tra Ankara e Mosca sono state definite da una complessa miscela di competizione e cooperazione. A una competizione regionale giunta nel corso degli anni Novanta sino alle soglie della conflittualità, in anni più recenti si è sostituita una maggiore cooperazione. Un atteggiamento fondato cioè sulla ricerca del dialogo e

del compromesso rispetto a quegli stessi nodi che nel decennio precedente avevano determinato la contrapposizione tra le due parti in una prospettiva di “gioco a somma zero”. Nell’economia di questo contributo, dunque, l’analisi della proiezione regionale di Ankara e Mosca è uno strumento utile tanto alla valutazione della traiettoria della politica estera dei due attori, quanto per tracciare l’andamento, lo stato e le prospettive di sviluppo delle complesse relazioni bilaterali turco-russe.

Tra i diversi scenari regionali in cui sia Ankara sia Mosca proiettano la propria influenza, il Caucaso meridionale è certamente uno dei più rilevanti. Unico “vicinato comune” tra i due attori, il Caucaso è stato infatti un’area di contatto e attrito o, piuttosto, una zona-cuscinetto tra i due attori, secondo dinamiche plurisecolari che risalgono all’epoca imperiale e all’espansione verso sud della Russia, nel XVIII secolo. Dopo la parentesi sovietica e l’acquisizione dell’indipendenza delle repubbliche di Armenia, Azerbaigian e Georgia, la centralità del Caucaso si è poi riproposta quasi immutata. Per la Turchia l’area caucasico-meridionale ha rappresentato una direttrice determinante della politica estera post-bipolare. Qui più che altrove Ankara ha tentato di ripensare il proprio ruolo in funzione della diversa rilevanza assunta per il blocco euro-atlantico. Per la Russia, nel contempo, il mantenimento dell’influenza sullo spazio già sovietico e l’affermazione di una sfera di interessi privilegiati sono progressivamente assurti a condizione per riaffermare il proprio peso sistemico. Infine, ad accentuare il peso dello scenario caucasico è la prossimità geografica dell’area ai due paesi e il peso delle dinamiche transnazionali. La Federazione russa, infatti, è essa stessa uno stato caucasico per aver incorporato le repubbliche nord-caucasiche nell’omonimo distretto federale. Parallelamente la Turchia, che ospita minoranze di origine caucasica, è legata da affinità etno-linguistiche a diverse popolazioni stanziata nella regione.

Prendendo in esame l’evoluzione delle politiche verso il Caucaso meridionale e le dinamiche che hanno favorito l’allineamento degli interessi di Ankara e Mosca, questo saggio intende analizzare lo iato tra la convergenze tattiche e le divergenze strategiche che emergono dalle proiezioni degli interessi di una media potenza e di una grande potenza nella regione. Muovendo poi dai limiti endogeni ed esogeni della politica caucasica della Turchia, il saggio esaminerà le ragioni della competizione strategica turco-russa e i limiti delle relazioni tra i due attori.

1. *La Turchia nel Caucaso: dal confronto alla convergenza con Mosca*

La convergenza di interessi e politiche tra Turchia e Russia nello scacchiere caucasico-meridionale ha rappresentato uno tra i più importanti mutamenti registrati a partire dall'inizio del secolo nello scenario eurasiatico.

A determinare tale convergenza ha contribuito, anzitutto, il processo di adattamento della politica estera di Ankara al mutevole scenario post-bipolare, avviato sul finire degli anni Novanta e coronato dall'ascesa del Partito per la Giustizia e lo Sviluppo (*Adalet ve Kalkınma Partisi*, AKP). All'AKP va il merito di avere teorizzato e realizzato una nuova visione del Paese e della sua politica estera, basata da un lato sulla presa di coscienza della frammentazione del sistema internazionale e dall'altro sulla consapevolezza dei limiti della politica estera degli anni Novanta, quando Ankara aveva reiterato senza successo schemi da Guerra fredda. Da quest'ultima angolatura, la politica estera dell'ultimo quindicennio va infatti letta come reazione a un decennio di diplomazia congelata attorno al tentativo di scongiurare il rischio *di abbandono* da parte degli alleati euro-atlantici¹, rischio che le regole del sistema bipolare avevano in qualche modo marginalizzato.

Nel Caucaso meridionale la politica turca aveva dunque risposto all'esigenza di rilanciare la *partnership* con gli Stati Uniti e la NATO, sulla base dell'assunto che ciò avrebbe consentito al Paese di cogliere le opportunità dischiuse dalla dissoluzione sovietica². A questa logica vanno dunque riportati i due pilastri della proiezione caucasica di Ankara negli anni Novanta, rappresentati, da un lato, dal sostegno al coinvolgimento delle repubbliche ex-sovietiche nella trasformazione della NATO da alleanza difensiva a meccanismo di cooperazione alla sicurezza e, dall'altro, dalla promozione di un corridoio energetico Est-Ovest tra Mar Caspio e mercati europei nel quale il territorio anatolico fungesse da snodo di distribuzione e transito³.

¹ Sui dilemmi di sicurezza propri della politica delle alleanze cfr. G. SNYDER, *The security dilemma in alliance politics*, in "World Politics", n. 36, 1984, pp. 461-495.

² Per una più approfondita analisi del bilanciamento dei vettori globale e regionale della politica estera post-bipolare della Turchia cfr. C. FRAPPI, *Sistema regionale e sistema globale nella politica estera post-bipolare della Turchia*, in M. CLEMENTI (a cura), *Gli accordi di sicurezza nel sistema internazionale contemporaneo (1989-2010)*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012, pp.161-188.

³ Per una trattazione più approfondita della politica caucasica turca degli anni Novanta e della sua interazione con l'analogia politica della Federazione Russa cfr. C. FRAPPI,

Al di là dei risultati conseguiti nel decennio considerato, la logica di cooperazione propugnata dalla Turchia nell'area caucasico-centroasiatica – frutto di una quasi totale omologazione alla strategia regionale della Casa Bianca – risultava in aperto contrasto con la sistematizzazione russocentrica di quello stesso spazio⁴ e, più in generale, con il ruolo di egemone naturale e garante delle sicurezze rivendicato dal Cremlino in quello che iniziò a essere identificato come “estero vicino” russo⁵. Di fatto, l'adesione della Turchia a una logica di contenimento dell'influenza russa sull'area avrebbe innescato la conflittualità tra i due paesi che, assurgendo a perni di allineamenti regionali contrapposti, hanno finito per essere coinvolti in una “spirale di insicurezza”. La tendenza alla securitizzazione della politica estera turca, poi, ha imbrigliato il paese in una spirale di polarizzazioni regionali che hanno alimentato una sindrome di accerchiamento connaturata alla politica estera di Ankara⁶, con rilevanti e controproducenti ricadute tanto sul piano interno che esterno⁷. Evitare che il rischio di abbandono si tramutasse in un opposto *rischio di intrappolamento* nell'alleanza ha quindi costretto la Turchia a ripensare la logica della propria proiezio-

Dal confronto alla cooperazione: Turchia e Russia nel sistema eurasiatico post-bipolare, in “Il Politico”, anno LXXIII, n. 2, 2008, pp.107-125.

⁴ Il riferimento va, in particolare, ai due principali meccanismi di cooperazione assurti progressivamente, sia pur con risultati alterni, a strumento di reintegrazione dello spazio post-sovietico attorno alla Russia: la Comunità degli Stati Indipendenti (CSI, 1991) e il suo Trattato di Sicurezza Collettiva, siglato nel maggio 1992 e istituzionalizzato dieci anni dopo attraverso l'omonima Organizzazione.

⁵ Sulla genesi del concetto di “estero vicino” e sulla sua evoluzione nel contesto della politica estera Russa verso la CSI, cfr. F. BORDONARO, *La Russia e L'Estero Vicino: da Eltsin a Putin*, in “Ricerche Storiche”, vol. 38, n. 3, 2008, pp. 365-389. Per una più ampia e coeva analisi sui legami tra la Russia e l'area cfr. K. DAWISHA, B. PARROTT, *Russia and the New States of Eurasia, The Politics of Upheaval*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

⁶ Il riferimento va alla cosiddetta Sindrome di Sèvres. Prendendo nome dal Trattato di pace (1920) con il quale gli Alleati smembravano il territorio ottomano, essa si fonda su una percezione di accerchiamento da parte di potenze ostili, la cui azione destabilizzante, a sua volta, si fonda sul sostegno delle forze reazionarie presenti all'interno della Turchia: cfr. D. JUNG, *The Sèvres Syndrome: Turkish Foreign Policy and its Historical Legacies*, Chapel Hill, American Diplomacy Publisher, 2003.

⁷ In un cortocircuito tra dimensione interna ed esterna della sicurezza, la sindrome di accerchiamento rafforzava sul piano interno il ruolo di “supplenza” del potere civile da parte di quello militare. Sul piano esterno, ciò comportava un uso prioritario di strumenti coercitivi che, oltre ad avere una ricaduta negativa sull'immagine del paese (cfr. nota 9), costituì una delle principali ragioni alla base dell'esclusione della Turchia dalla lista dei candidati all'ingresso nell'Unione Europea nel dicembre 1997.

ne regionale e il rapporto tra essa e il posizionamento sistemico del paese.

Oltre ad essere stata parte di un processo di aggiustamento di rotta, la svolta impressa alla politica estera della Turchia dall'AKP – incarnata dalla dottrina della “Profondità Strategica” teorizzata e perseguita dall'attuale primo ministro Ahmet Davutoğlu⁸ – è stata anche frutto di una riflessione più matura sul posizionamento del Paese nel sistema internazionale del XXI secolo. Determinante per la definizione della nuova dottrina di politica estera turca è stata difatti la considerazione del passaggio della Turchia da “nazione periferica” delle relazioni internazionali nel sistema bipolare, a “nazione centrale” nel sistema attuale. Questo assunto, infatti, imponeva alla Turchia di riscoprire il fondamento geografico e storico-ideologico della sua proiezione esterna attraverso una diplomazia proattiva e diversificata, finalizzata a intessere una fitta rete di relazioni regionali che bilanciassero i rapporti con gli alleati occidentali e contribuissero a risolvere i nodi della convivenza regionale, ponendola al riparo dall'instabilità proveniente dalle aree del Mar Nero, Mediterraneo orientale, Caucaso e Medio Oriente.

La nuova visione della politica estera turca ribaltava dunque le priorità tra la necessità di rinsaldare i legami euro-atlantici e l'avanzamento dell'interesse nazionale in ottica multiregionale. La necessità di normalizzare le relazioni con i propri vicini gettandosi alle spalle la connotazione di “guerriero post-Guerra fredda”⁹ che ne inficiava gli obiettivi di lungo periodo ha quindi imposto l'avvio di un processo di desecuritizzazione, fondato sul superamento della tendenza a utilizzare la proiezione esterna come strumento per difendere l'integrità nazionale dalle minacce che circondano il Paese. La riduzione del peso delle considerazioni militari nella formulazione della politica estera e la marginalizzazione del ruolo della forza ha aperto la strada a una diplomazia multidimensionale e alla valorizzazione del *soft power*, in

⁸ Le tesi sono espresse in A. DAVUTOĞLU, *Stratejik Derinlik: Türkiye'nin Uluslararası Konumu*, Istanbul, Kure Yayinlari, 2001; A. DAVUTOĞLU, *Turkey's Foreign Policy Vision: An Assessment of 2007*, in “Insight Turkey”, n. 10, 2008, pp. 77-96; A. DAVUTOĞLU, *Principles of Turkish Foreign Policy and Regional Political Structuring*, in “Vision Papers”, Center for Strategic Research, n. 3, 2012.

⁹ D. JUNG, *Turkey and the Arab World: Historical Narratives and New Political Realities*, in “Mediterranean Politics”, vol. 10, n. 1, 2004, p. 12. Sulla connotazione di “potenza regionale coercitiva”, cfr. Z. ÖNIS, *Turkey and the Middle East after September 11: The Importance of the EU Dimension*, in “Turkish Policy Quarterly”, vol. 2, n. 4, 2003, pp. 84-85.

primo luogo tramite la promozione dell'interdipendenza economica tra la Turchia e gli altri interlocutori regionali¹⁰.

Di questa rivoluzione nella politica estera turca hanno beneficiato anzitutto le relazioni tra Ankara e Mosca, divenuta obiettivo prioritario della politica di *azzeramento dei problemi con i vicini* dell'AKP¹¹. Forte della crescita economica registrata dopo il 2001 e incentivata dalla necessità di trovare nuovi mercati per un'economia trainata dalle esportazioni, la Turchia ha approfondito gli investimenti diretti e l'interscambio commerciale con la Russia, primo *partner* estero del paese¹². La ritrovata intesa turco-russa si è inoltre estesa a comparti estremamente politicizzati e dalla tipica portata transnazionale, come l'energia, che negli anni successivi alla dissoluzione dell'URSS avevano innescato la concorrenzialità – se non la conflittualità – tra i due attori. Così, senza abbandonare la prospettiva di cooperazione est-ovest che aveva dato sostanza al tentativo di assurgere ad *hub* energetico regionale e rinsaldato i legami con i paesi dell'area del Caspio, Ankara aggiungeva ora una prospettiva di cooperazione nord-sud, fondata sull'approfondimento dei rapporti con Mosca e con i produttori meridionali.

Oltre a manifestarsi su un piano bilaterale, l'intesa turco-russa si è estesa al Caucaso meridionale, assunto a inedito laboratorio di cooperazione tra i due paesi. A determinare la convergenza di interessi regionali ha contribuito in prima battuta il comune interesse al mantenimento della stabilità dell'area, sullo sfondo dei rivolgimenti avviatisi all'indomani dell'11 settembre 2001 lungo un arco di crisi che dal Medio Oriente raggiungeva l'Asia Centrale. Di fronte all'interventismo statunitense nell'area del “Grande Medio Oriente” – di cui il Caucaso rappresenta il fulcro geografico – la Turchia ha mostrato una chiara tendenza a prendere le distanze da politiche percepite come

¹⁰ 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.

¹¹ Per la logica e la formulazione ufficiale della dottrina dell'azzeramento dei problemi, cfr. MINISTERO DEGLI ESTERI DELLA REPUBBLICA DI TURCHIA, *Policy of Zero Problems with our Neighbors* sul sito: www.mfa.gov.tr/policy-of-zero-problems-with-our-neighbors.en.mfa.

¹² Il volume totale dell'interscambio bilaterale è passato dai 2,9 miliardi di dollari del 1999 ai 31,2 del 2014 (elaborazione dell'autore su dati dell'Istituto Nazionale di Statistica turco). A dimostrazione del crescente interscambio bilaterale e dell'investimento sulla relazione bilaterale, nel novembre 2013 l'allora Primo Ministro Recep Tayyip Erdoğan fissava l'obiettivo del raggiungimento di una soglia di interscambio pari a 100 miliardi di dollari entro il 2020: cfr. “Today's Zaman”, 22 November 2013.

revisioniste e in contraddizione con la tendenza di Ankara a ritenere il mantenimento degli assetti interni e degli equilibri di potere regionali un'indiretta ma irrinunciabile forma di tutela della propria sovranità e della sicurezza nazionale. In questo contesto, lo iato tra interessi statunitensi e turco-russi nel vicinato comune si è manifestato principalmente nella freddezza, se non diffidenza, con cui Mosca e Ankara hanno guardato all'avvio delle rivoluzioni colorate: quella «delle rose» in Georgia (novembre 2003), quella «arancione» in Ucraina (dicembre 2004) e quella «dei tulipani» in Kirghizistan (marzo 2005)¹³.

In accordo con le nuove linee guida di politica estera, la Turchia ha avviato dunque una fase di parziale “sganciamento” dagli Stati Uniti¹⁴. Manifestatasi in forme differenti nei diversi scenari di cooperazione turco-statunitense, nell'area caucasica esso si è tradotto principalmente nella presa di distanza dalla politica di trasformazione e allargamento della NATO che, proiettando l'Alleanza verso l'area del Mar Nero, ne faceva un fattore di polarizzazione e potenziale conflitto con Mosca. Naturalmente, la nuova politica atlantica della Turchia ha ampliato i margini d'intesa con la Federazione russa, divenuta *partner* privilegiato nella strategia turca di stabilizzazione dell'area caucasica e del Mar Nero, attraverso la proposizione congiunta di un principio di *regional ownership* ruotante attorno all'attribuzione agli attori locali della responsabilità prioritaria di garantire e promuovere la stabilità e la sicurezza dell'area¹⁵.

Concretizzatasi dopo il 2001 attraverso la creazione di meccanismi navali congiunti nel Mar Nero¹⁶, tale visione della cooperazione è cul-

¹³ Sul punto cfr. F. HILL, O. TASPINAR, *Russia and Turkey in the Caucasus: Moving Together to Preserve the Status Quo?*, in “Russie.Nei.Visions”, n. 8, 2006.

¹⁴ A dimostrazione che il ripensamento del bilanciamento dei vettori globale e regionale della politica estera turca è fenomeno che ha preceduto l'ascesa al governo dell'AKP, sintomi di “defezione” dall'alleanza erano emersi già ad opera del precedente governo guidato da Bülent Ecevit. Cfr. B. ALIRIZA, *Turkey and the Global Storm*, in “The Turkish Update”, 12 October 2001; A. AKYÜZ, *The «Day After» in Iraq: An Ally's Perspective*, Istanbul, Tusiad, 2002.

¹⁵ Sottolineava efficacemente in un'intervista l'allora Ministro degli Esteri Davutoğlu: “*Strategic depth also rests on creating a sense of regional ownership based on shared interests and common ideals. This can be achieved only through a more effective regional cooperation [...] this would help countries to find regional solutions to their regional problems, rather than waiting for other actors from outside the region to impose their own solutions*”. Cfr. “AUC Cairo Review”, 12 marzo 2012.

¹⁶ Il riferimento va in particolare a *Black Sea Naval Cooperation Task Group* (Black-seafor, 2001), meccanismo di cooperazione e pattugliamento navale cui i paesi rivieraschi demandavano la responsabilità del mantenimento della pace e della stabilità dell'area.

minata nell'agosto 2008 con la proposizione da parte di Ankara di uno strumento di dialogo – la Piattaforma per la Stabilità e la Cooperazione nel Caucaso (PSCC) – per ristabilire un clima di fiducia reciproca e gestire congiuntamente i nodi della sicurezza nel Caucaso meridionale. Predisposta al di fuori di consultazioni con i *partner* euro-atlantici, la Piattaforma propugnava uno schema 3+2 (Armenia, Azerbaigian e Georgia + Russia e Turchia) coerente con il principio della *regional ownership* che riprendeva schemi di *confidence building* e cooperazione regionale già definiti in ambito di Unione Europea¹⁷, ma privandoli di qualunque ancoraggio esterno e centrandoli piuttosto sul duopolio turco-russo.

2. I limiti della proiezione caucasica della Turchia

Giunta all'indomani di quel conflitto russo-georgiano che aveva dimostrato quanto lontana fosse una sistematizzazione dello spazio caucasico e quanto fragili fossero i suoi equilibri, la PSCC ha rappresentato il punto più alto del tentativo turco di individuare forme di cooperazione regionale con la Russia. Significativamente, inoltre, la Piattaforma veniva lanciata nel quadro di un'iniziativa volta a “calmare il Caucaso”¹⁸ e, affrontando i nodi irrisolti della cooperazione regionale, a consolidare il posizionamento del Paese nell'area caucasico-meridionale.

La crescente intesa con la Russia non aveva infatti impedito alla Turchia di rafforzare la diplomazia triangolare con Georgia e Azerbaigian un rapporto saldato nel precedente decennio attorno alla cooperazione energetica e formalizzato nel 2012 con la creazione di un

Giustificato con la volontà di non duplicare meccanismi esistenti, il *Blackseafor* sarebbe stato, per Turchia e Russia, strumento per respingere la proposta statunitense di allargare al Mar Nero le operazioni antiterroristiche della *Operation Active Endeavor*, già condotte dalla NATO nel Mediterraneo. Nel 2006, inoltre, la Russia si associava al meccanismo di pattugliamento navale *Black Sea Harmony*, inaugurato dalla Turchia nel 2004.

¹⁷ Il riferimento è principalmente all'idea di un Patto di Stabilità per il Caucaso modellato su quello già predisposto per i Balcani e proposto nel gennaio 2000 dall'allora Presidente della Repubblica turco Suleyman Demirel in occasione di una conferenza stampa con l'omologo georgiano Eduard Shevardnadze. Cfr. “Hurriyet Daily News”, 16 gennaio 2000.

¹⁸ L'iniziativa veniva resa pubblica attraverso un articolo apparso sul “New York Times” a firma dell'allora Ministro degli Esteri turco. Cfr. A. BABACAN, *Calming the Caucasus*, The New York Times, 23 September 2008.

meccanismo trilaterale di consultazione¹⁹. Spogliato dell'egida atlantica, tale rapporto ha beneficiato, da un lato, della maggiore interdipendenza generata dall'inaugurazione delle infrastrutture di trasporto del petrolio e del gas azerbaigiani verso la Turchia²⁰ e, dall'altro, dal coinvolgimento dei tre attori nella politica energetica dell'UE e, più in particolare, nel progetto di apertura di un canale di importazione di gas dal Mar Caspio. È stato all'ombra del cosiddetto "Corridoio meridionale" del gas che Turchia, Georgia e Azerbaigian hanno infatti rilanciato il loro partenariato, predisponendo l'ampliamento delle infrastrutture energetiche esistenti e la posa di un gasdotto trans-anatolico (*Trans-Anatolian Pipeline*) deputato a convogliare verso i mercati europei il gas che andrà in produzione in Azerbaigian dal 2018.

Su questo sfondo, nell'ottica dell'avanzamento del proprio interesse nazionale e di un ruolo pivotale su uno scenario multiregionale, la politica di azzeramento dei problemi *con* i propri vicini ha svolto un ruolo di logico presupposto per una politica di azzeramento dei problemi *tra* i vicini stessi. Sotto la guida dell'AKP la Turchia ha assunto il ruolo di facilitatore del dialogo e della cooperazione e, talora, di mediatore rispetto a diversi contenziosi bilaterali e multilaterali negli scenari regionali verso i quali proiettava la propria influenza²¹. A prescindere dagli altalenanti risultati di questo approccio in altri scenari, sul versante caucasico l'iniziativa turca, recepita con freddezza dai suoi destinatari, non ha mai superato la fase di iniziale proposizione.

Le cause del fallimento sono rinvenibili anzitutto nelle caratteristiche della regione caucasica. Tratto distintivo della regione è infatti una profonda e perdurante conflittualità, deflagrata all'indomani della dissoluzione sovietica in una serie di conflitti etno-territoriali dalla natura

¹⁹ Cfr. MINISTERO DEGLI ESTERI DELLA REPUBBLICA DI TURCHIA, *Trabzon Declaration Of The Ministers Of Foreign Affairs Of The Republic Of Azerbaijan, Georgia And The Republic Of Turkey*, Trabzon, 8 giugno 2012, sul sito: www.mfa.gov.tr/trabzon—declaration-of-the-ministers-of-foreign-affairs-of-the-republic-of-azerbaijan_-georgia-and-the-republic-of-turkey_-08-june-2012_-trabzon.en.mfa.

²⁰ Il riferimento è all'oleodotto Baku-Tbilisi-Ceyhan e al gasdotto *South Caucasus Pipeline* tra Baku, Tbilisi ed Erzurum, inaugurati rispettivamente nel 2005 e nel 2006.

²¹ In particolare, Ankara 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 e Hezbollah (2011) e sul nucleare iraniano (dal 2007). Per una ricognizione delle attività di mediazione legata a crisi congiunturali cfr. *The great mediator*, *The Economist*, 19 August 2010.

intra e inter-statale e protrattasi nel tempo in ragione della mancata sottoscrizione di accordi di pace tra le parti belligeranti.

Oltre a rappresentare una sfida aperta all'ordine internazionale e un freno all'integrazione delle repubbliche caucasiche nei meccanismi di cooperazione euro-atlantici, la persistenza di statualità *de facto* in Ossezia meridionale, Abkhazia e Nagorno-Karabakh opera su due piani interconnessi. In primo luogo, il mancato compimento del processo di *state building* in Georgia e Azerbaigian e l'occupazione armena del Nagorno-Karabakh favoriscono la polarizzazione strategica dell'area, impedendo lo sviluppo istituzionale della cooperazione nella stessa. Non a caso, con l'eccezione della scarsamente istituzionalizzata *Black Sea Economic Cooperation Organization*, sono assenti meccanismi di cooperazione inclusivi, che non ricalchino, cioè, gli allineamenti cristallizzati dai conflitti "protratti". In secondo luogo, lo stato di "conflitto permanente" in cui versa il Caucaso meridionale contribuisce a mantenere salda e a rafforzare nel tempo l'egemonia regionale russa. Da un venticinquennio a questa parte, infatti, Mosca è nel contempo garante esterno delle repubbliche secessioniste, mediatore autonomo e parte essenziale dei rispettivi processi di pace. Più in generale, la Russia rimane a tutt'oggi l'unico attore in grado di influenzare tutti i livelli in cui questi conflitti si strutturano: sul piano interno alle repubbliche secessioniste; su quello dei rapporti tra queste e i paesi formalmente sovrani sui territori da esse controllati; sui piani negoziali regionale e internazionale.

L'assetto regionale descritto ha impedito alla Turchia di elevare la propria politica caucasica a un livello tale da poter proporre una sistematizzazione regionale in grado di "accomodare" gli interessi di tutte le parti in causa. D'altra parte, a limitare la portata delle iniziative turche verso il Caucaso è stato lo stesso posizionamento del Paese rispetto ai singoli conflitti. Dei quattro livelli sui quali si innestano i conflitti protratti – interno, intra-statale, regionale e internazionale – l'unico sul quale la Turchia ha una limitata influenza è quello regionale. Nei meccanismi negoziali internazionali è infatti marginale ed è del tutto priva di canali istituzionalizzati di dialogo con le entità separatiste²².

²² Una parziale eccezione è costituita dal caso dell'Abkhazia, le cui relazioni con la Turchia assumono un livello significativo, specialmente in termini economici. Cfr. E. EISSLER, *Can Turkey de-isolate Abkhazia?*, in "Turkish Policy Quarterly", vol. 12 n. 3, 2013, pp.125-135.

La polarizzazione dell'area caucasico-meridionale ha poi prodotto un ulteriore effetto sulla politica turca, i cui margini di manovra nella regione si sono ridotti proprio a causa dell'approfondimento della cooperazione bilaterale, soprattutto con l'Azerbaigian. Alla minor libertà d'azione va infatti ascritto il fallimento del processo di normalizzazione delle relazioni con l'Armenia, altro pilastro dell'iniziativa regionale turca, avviato nel settembre 2008 con la *diplomazia del pallone* e culminato nell'ottobre 2009 a Zurigo con la firma di due protocolli che sancivano il percorso per la normalizzazione delle relazioni e la riapertura delle frontiere²³. La mancanza di relazioni tra Turchia e Armenia, infatti, costituisce un ostacolo insormontabile rispetto all'affermazione di un ruolo pivotale di Ankara nell'area. L'antagonismo turco-armeno, infatti, non è una dinamica esclusivamente bilaterale²⁴ ma, al contrario, si intreccia con la conflittualità propria del teatro caucasico-meridionale. A determinare la chiusura delle frontiere tra i due paesi erano state, nel 1993, le vittorie armene sull'esercito azerbaigiano e la conseguente occupazione dell'area del Karabakh, la cui cessazione era stata posta da Ankara a condizione per riaprire il confine. Il fallimento del processo di normalizzazione, per contro, è dipeso anzitutto dal tentativo di separare i livelli bilaterale e multilaterale della trattativa, escludendo l'Azerbaigian e la questione del Karabakh dall'agenda del negoziato. Nello specifico, il processo di normalizzazione – dipanatosi in una fase di negoziato turco-azerbaigiano sul rinnovo dei contratti di fornitura di gas e sul quadro normativo per lo sviluppo del Corridoio meridionale – è stato sacrificato sull'altare della rilevanza di quest'ultimo per l'interesse nazionale turco e, più in generale, ha risentito del progressivo bilanciamento della relazione tra Ankara e Baku, che ha annullato l'asimmetria di influenza di cui la prima beneficiava. In un contesto dove le questioni del genocidio armeno, la normalizzazione dei rapporti tra Ankara ed Erevan e la soluzione del

²³ Per una ricostruzione del processo di normalizzazione delle relazioni turco-armene cfr. A. GÖRGÜLÜ, A. ISKANDARYAN, S. MINASYAN, *Assessing the Rapprochement Process*, Turkey-Armenia Dialogue Series, Istanbul, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı, 2010.

²⁴ Radicato nella memoria storica del Grande Male, l'antagonismo turco-armeno è tenuto vivo, da un lato, dalla campagna internazionale condotta da Erevan per il riconoscimento della natura di genocidio degli eventi successivi all'aprile del 1915 e, dall'altro, dal revanscismo sull'Anatolia orientale inscritto nei documenti fondativi della Repubblica e rafforzato dal mancato riconoscimento ufficiale del Trattato di Kars (1921) che stabiliva il confine.

conflitto armeno-azerbaigiano si sovrappongono, il bilanciamento e il rafforzamento delle relazioni turco-azerbaigiane²⁵ costituiscono dunque un ulteriore ostacolo verso uno sviluppo coerente e inclusivo del Caucaso meridionale. Il rafforzamento della relazione bilaterale tra Baku e Ankara, unitamente al più elevato profilo regionale assunto dall'Azerbaigian, si è tradotto infatti in un irrigidimento della politica azerbaigiana di isolamento dell'Armenia²⁶, il cui esito è un'insanabile cesura nella regione.

3. *Turchia e Russia: convergenze tattiche e divergenze strategiche*

Il fallimento dell'iniziativa diplomatica lanciata dalla Turchia successivamente all'agosto 2008 non è tuttavia totalmente ascrivibile ai limiti della politica di Ankara. Almeno in parte, esso è dipeso dalla riaffermazione russa della propria egemonia regionale e dall'indisponibilità di Mosca a rinunciare al ruolo di arbitro della sicurezza regionale caucasica garantito dal controllo esercitato sui conflitti protratti²⁷. Al di là delle dichiarazioni ufficiali di sostegno all'iniziativa regionale di Ankara giunte dal Cremlino²⁸, la Russia, rilanciando con determinazione il proprio ruolo nella sistematizzazione dello spazio caucasico, ha minato le fondamenta della politica turca e messo a nudo

²⁵ Il rafforzamento della relazione bilaterale è stato sancito, in particolare, dalla sottoscrizione dell'Accordo di *Partnership* Strategica e Mutua Assistenza nell'agosto 2010. Il bilanciamento si manifesta invece nel livello crescente di investimenti azerbaigiani in Turchia favorito dall'intesa sul versante energetico: 5 miliardi di dollari (2014) passibile di quadruplicarsi entro il 2020. Cfr. "Trend Oil & Gas", 24 September 2014.

²⁶ Come sottolineato dal Presidente azerbaigiano Ilham Aliyev "We have our say in the region and our position will become even stronger. We can never allow Armenia to join any political, economic, energy and transport projects. We have isolated them and make no secret of that. In the future, our isolation policy must be continued. It is paying off". I. ALIYEV, *Speech by Ilham Aliyev at the fourth meeting of the heads of diplomatic service*, Baku, 21 settembre 2012, sul sito: <http://en.president.az/articles/6304>.

²⁷ Cfr. ad esempio, le dichiarazioni di Lavrov sulla non utilità di modificare l'assetto negoziale sul conflitto nell'Alto Karabakh in *Russia against changes in Nagorno-Karabakh mediation format*, Russia Today, 6 luglio 2011.

²⁸ Cfr., ad esempio, *Joint Declaration between Republic of Turkey and Russian Federation*, Mosca, 13 febbraio 2009, sul sito: www.mfa.gov.tr/joint-declaration-between-the-republic-of-turkey-and-the-russian-federation-on-progress-towards-a-new-stage-in-relations-and-further-deepening-of-friendship-and-multidimensional-partnership_-moscow_-13-february-2009.en.mfa.

i limiti del tentativo di Ankara di implementare un' autonoma attività diplomatica nell' area.

Mentre, infatti, il rilancio della mediazione russa sul Nagorno Karabakh da parte di Dmitry Medvedev sottraeva margini di successo all' analoga offerta ripetutamente lanciata alle parti dal Ministero degli Esteri turco, emergeva nella stessa fase un più profondo contrasto strategico in relazione ai nodi dei conflitti etno-territoriali georgiani. Mentre la media potenza turca legava le proprie iniziative bilaterali e multilaterali al rispetto della sovranità, dell' integrità territoriale e all' inviolabilità dei confini internazionali riconosciuti²⁹, la cooperazione istituzionale tra la grande potenza russa e le repubbliche secessioniste di Abkhazia e Ossezia meridionale ha rappresentato non soltanto una sfida aperta all' ordine internazionale, ma l' evidente dimostrazione delle discrepanze e della conflittualità dei principi e degli interessi che informano le politiche di due attori comunque differenti per rango e ruolo internazionale. Inoltre, il rinnovo e l' ampliamento del patto di cooperazione militare tra Russia e Armenia nell' agosto 2010 – a stretto giro rispetto all' analogo accordo turco-azerbaigiano – e la conclusione, nel novembre 2014, di un patto di mutua assistenza con l' Abkhazia³⁰ segnalavano una perdurante tendenza russa ad alimentare le divisioni nell' area, tracciando un solco profondo tra le politiche di Ankara e di Mosca che, di fatto, cristallizzava l' egemonia regionale della seconda.

Le difficoltà per la Turchia di promuovere una visione genuinamente cooperativa, addivenendo a una politica di vicinato comune con la Russia, sembrano riflettere la natura profonda delle relazioni bilaterali tra i due attori e, in particolare, i limiti del tentativo di porre l' interdipendenza economica alla base di un partenariato strategico. Nonostante il grado di interazione economico-finanziaria, l' interdipendenza turco-russa continua a essere caratterizzata da una natura asimmetrica, alla cui base vi è la perdurante ed elevata dipendenza della Turchia dagli approvvigionamenti energetici russi³¹. Da essa, infatti, deriva in larga misura uno squilibrio nella bilancia commerciale

²⁹ *Trabzon Declaration* (2012), cit.

³⁰ Cfr. rispettivamente, RADIO FREE EUROPE/RADIO LIBERTY, 20 agosto 2010 e 24 novembre 2014.

³¹ La dipendenza turca dagli approvvigionamenti russi è particolarmente pronunciata nel settore del gas naturale, di cui il paese importa la quasi totalità del fabbisogno interno. Nel 2013 la Russia ha garantito il 59% del totale delle forniture estere e il 68,5% di quelle via gasdotto. Cfr. "BP Statistical Review of World Energy", 2014, p.28.

che Ankara, nonostante gli sforzi, non è riuscita a ridimensionare³². Se dunque la connotazione di *trading state* assunta dalla Turchia sembra funzionare su un piano bilaterale – essendo Ankara e Mosca riuscite a isolare l'andamento delle relazioni economiche dall'altalenante stato delle relazioni diplomatiche – un'analoga relazione tra approfondimento dell'interdipendenza e cooperazione politica non sembra prodursi in relazione alle politiche verso il Caucaso meridionale, così come verso altri scenari.

L'asimmetria dei rapporti turco-russi e il ruolo centrale svolto dall'energia per la cooperazione regionale aprono la strada ad un'ulteriore livello d'analisi, utile a mettere in luce tanto i limiti dell'azione caucasica della Turchia quanto le divergenze strategiche tra Ankara e Mosca. Infatti, mentre i rivolgimenti mediorientali hanno frenato il tentativo di inaugurare infrastrutture di importazione di idrocarburi da sud, il canale caucasico resta per Ankara l'unica alternativa di breve e medio periodo percorribile nell'ottica di ridurre la dipendenza dagli approvvigionamenti russi. Ciò comporta, da un lato, che gli approvvigionamenti russi restano per la Turchia un fattore imprescindibile di sicurezza energetica e crescita economica e dall'altro che, in previsione dell'aumento della domanda interna di idrocarburi, la cooperazione con l'Azerbaigian risulta più importante che in passato in un'ottica di diversificazione degli approvvigionamenti stessi ampliando il potere di ricatto di un piccolo, ma vieppiù strategico, produttore come appunto l'Azerbaigian. D'altra parte, benché l'attuale scenario mediorientale e caspico sembrino ostacolare l'obiettivo turco di assurgere ad *hub* energetico regionale, quest'ultimo fonda tuttavia una non secondaria divergenza strategica rispetto alla politica energetica russa. Genera, cioè, un evidente conflitto di interessi tra una Turchia che punta a massimizzare i canali di approvvigionamento nella prospettiva di ri-esportazione verso i mercati europei e una Russia che, al contrario, beneficia economicamente e politicamente della posizione di forza detenuta nell'approvvigionamento continentale.

³² Nel 2014, a fronte di un interscambio totale pari a 31,2 miliardi di dollari, lo squilibrio della bilancia commerciale è stato pari a 19,3 miliardi (elaborazione dell'autore su dati dell'Istituto Nazionale di Statistica turco).

Conclusioni

Dal XXI secolo la desecuritizzazione della politica estera, la promozione dell'interdipendenza economica con i propri vicini e lo sviluppo di una prospettiva inclusiva delle relazioni regionali basata sull'azzeramento dei problemi con i vicini e tra di loro, si sono tradotti in una pratica diplomatica autonoma, talora apertamente difforme da quella degli alleati euro-atlantici di Ankara. La parziale defezione della politica estera turca rispetto alla NATO e alla strategia degli Stati Uniti ha aperto però rilevanti margini di intesa e di cooperazione tra Ankara e Mosca. I due attori, infatti, sono riusciti a superare l'evidente conflittualità che aveva caratterizzato le relazioni bilaterali nel corso del primo decennio post-bipolare.

Alla crescente intesa bilaterale tra Turchia e Russia non è tuttavia corrisposta la formazione di un partenariato strategico nell'area del Caucaso meridionale. Nonostante la confluenza di interessi prodottasi a partire dall'inizio del secolo abbia infatti determinato una convergenza tattica attorno agli obiettivi del mantenimento dello *status quo* e del principio di *regional ownership*, la diversa capacità di proiezione d'influenza sulla regione e le stesse divergenze strategiche tra i due attori sembrano tracciare un solco troppo profondo per essere colmato e consentire che la relazione evolva in un partenariato strategico.

Per la Turchia, la comune affermazione del principio di *regional ownership* non si è tradotta in maggiore capacità d'influenza regionale, né in un bilanciamento della perdurante egemonia russa sull'area del Caucaso meridionale. Un'egemonia radicata nel ruolo di arbitro che Mosca svolge nella gestione dei conflitti etno-territoriali e in quello di garante dei processi di *state building* nelle auto-proclamate repubbliche di Abkhazia, Ossezia meridionale e Nagorno Karabakh.

In questo quadro, sebbene le relazioni con Azerbaigian e Georgia assicurino ad Ankara un fermo ancoraggio alle dinamiche caucasiche, la Turchia ha fallito tanto nel tentativo di dare alla propria politica caucasica un respiro regionale – cioè di superarne la connotazione bilaterale e trilaterale – quanto nella promozione di una politica di vicinato comune con la Russia. Politica, quest'ultima, ostacolata dalla considerazione che tanto nello sviluppo della cooperazione alla sicurezza quanto di quella energetica – i due pilastri attorno ai quali è andata ruotando l'intera evoluzione post-sovietica dell'area del Caucaso meridionale – Turchia e Russia perseguono obiettivi contraddittori, se non confliggenti.

Su questo sfondo, la politica caucasica perseguita dall'AKP ha piuttosto messo in luce due rilevanti tendenze che sembrano limitare ulteriormente i margini di manovra turchi. Mentre il bilanciamento del partenariato turco-azerbaigiano imbriglia più che in passato la Turchia nella conflittualità e nella polarizzazione politico-militare dell'area caucasica, il progressivo disallineamento delle politiche regionali turche da quelle euro-atlantiche priva oggi Ankara di una sponda diplomatica e di una chiara appartenenza che avevano rappresentato in passato un valore aggiunto per la proiezione di influenza turca verso lo spazio caucasico e, più in generale, post-sovietico.

Abstract - The regional dimension has gained a decisive value for the rethinking of the role and the position of Turkey and the Russian Federation on the international contemporary scenario. By virtue of geographical, historical and cultural factors, Ankara and Moscow are naturally projected towards a multi-regional dimension. Therefore, notwithstanding different degrees of power and leverage, they are active and influential actors in various, common regional scenarios, stretching from the Western Balkans to the Central Asian steppes. Among the scenarios towards which both Ankara and Moscow project their influence, the South Caucasus, the only shared neighbourhood between the two actors, is certainly one of the most relevant. Looking at the evolution of Ankara and

Moscow Caucasian policies and analysing the dynamics that favoured the alignment of the respective interests, the paper aims at empirically highlighting the gap between the tactical convergences and the strategic differences that emerge between the Russian great power and the Turkish middle one. In particular, starting from an assessment of respective goals and tools for influence, the paper will focus on endogenous and exogenous factors hampering Turkish regional strategy as well as on the reasons weakening Ankara's bargaining power *vis-à-vis* regional partners. Both will finally be employed in order to shed light on the creeping strategic competition between Turkey and Russia and, broadly speaking, on the limitations of the relationship between the two actors.