

Carlo Frappi

insegna Politica estera russa

all'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano

ed è e ricercatore associato dell'ISPI

IL PARTENARIATO TRA TURCHIA E RUSSIA AL BANCO DI PROVA DELLO SCENARIO MEDIORIENTALE

Le relazioni tra Ankara e Mosca, superando una diffidenza reciproca che affonda le proprie radici nel passato recente e più remoto, sperimentano oggi una fase di pragmatico riavvicinamento fondato sulla convergenza di interessi tattici. Esse hanno beneficiato, a partire dall'inizio del secolo, della capacità delle rispettive leadership di sostituire le ragioni della competizione e del conflitto con quelle del dialogo e della cooperazione. In particolare, questa dinamica è emersa con chiarezza nella individuazione di margini di intesa nei diversi contesti regionali verso i quali Turchia e Russia, per ragioni geografiche, storiche e culturali, naturalmente indirizzano la propria politica estera. Tra questi lo scacchiere mediorientale – e, nello specifico, lo scenario siriano – ha progressivamente guadagnato un'inedita centralità, minando dapprima le fondamenta del partenariato e assurgendo successivamente a banco di prova per il suo rilancio.

La progressiva saldatura di un asse di cooperazione bilaterale tra Turchia e Russia ha rappresentato una delle dinamiche più significative della lunga, e per molti versi ancora incompiuta, transizione post bipolare nello scenario eurasiatico. Testimonianza della maggior fluidità degli allineamenti nel sistema internazionale contemporaneo, il partenariato turco-russo ha beneficiato, a partire dall'inizio del secolo, della capacità delle rispettive leadership di sostituire le ragioni della competizione e del conflitto con quelle del dialogo e della cooperazione, di superare una diffidenza reciproca dalle profonde radici storiche nella prospettiva di un pragmatico riavvicinamento fondato sulla convergenza di interessi tattici.

In nessun ambito tale dinamica è emersa con maggior chiarezza quanto nella pragmatica individuazione di margini di intesa nei diversi contesti regionali verso i quali Turchia e Russia, per ragioni geografiche, storiche e culturali, naturalmente indirizzano la propria politica estera. Per questa via, quella stessa proiezione multiregionale che aveva tradizionalmente fondato la competizione – se non il conflitto – tra i due attori è progressivamente assunta a terreno privilegiato per l’allineamento bilaterale, lungo un ampio arco di collaborazione che va dai Balcani al Mediterraneo orientale, dall’area caucasica sino all’Asia centrale.

Pragmaticamente relegato ai margini dell’intesa turco-russa, lo scacchiere mediorientale – e, nello specifico, lo scenario siriano – ha progressivamente guadagnato un’inedita centralità, minando dapprima le fondamenta del partenariato e assurgendo successivamente a banco di prova per il suo rilancio. Se, cioè, la crisi bilaterale determinata dall’abbattimento del caccia russo a opera dell’aviazione turca nel novembre 2015 ha messo in luce i limiti strutturali del partenariato, il processo di normalizzazione avviato nel giugno 2016 con la lettera di scuse indirizzata al presidente russo Vladimir Putin dall’omologo turco Recep Tayyip Erdogan dischiude oggi interessanti scenari, tanto per la relazione bilaterale quanto per la più ampia sistematizzazione regionale.

IL FONDAMENTO DEL PARTENARIATO: LA LOGICA DELLA “DOPPIA COMPARTIMENTAZIONE”

Il perno attorno al quale è andata ruotando la saldatura dell’asse tra Ankara e Mosca è stata l’affermazione di una logica di “doppia compartimentazione” delle relazioni bilaterali. Una logica fondata, da un lato, sulla tendenza a scindere le relazioni economico-commerciali da quelle politico-diplomatiche e, dall’altro, sulla propensione a marginalizzare i dossier diplomatici passibili di determinare una spirale di contrapposizione e a incentrare la cooperazione in quegli scacchieri regionali dove si registrava invece convergenza d’interessi, se non già unitarietà d’intenti. Sino all’erompere delle primavere arabe e della crisi siriana, ciò ha permesso ad Ankara e Mosca di scindere le convergenze tattiche dalle persistenti divergenze strategiche, capita-

lizzando efficacemente sulle prime senza subire i contraccolpi delle seconde.

In questa prospettiva, l'approfondimento delle relazioni bilaterali turco-russe è stato perseguito coerentemente con le linee guida che hanno presieduto al rilancio delle rispettive politiche estere, così come sono andate evolvendosi sotto la leadership putiniana in Russia e del Partito per la giustizia e lo sviluppo in Turchia. Da una parte, entrambi gli attori hanno infatti manifestato una chiara tendenza alla economizzazione della politica estera, una prioritizzazione dell'incremento degli scambi internazionali come strumento utile a sostenere la crescita economica – e il consenso – sul piano interno e a valorizzare l'interdipendenza funzionale con gli interlocutori esterni. D'altra parte, tanto per la Turchia quanto per la Russia, la dimensione regionale è andata assumendo una rinnovata centralità per il ripensamento dei rispettivi ruoli e della collocazione nello scenario internazionale contemporaneo, all'intersezione tra i dettami della politica di potenza e quelli, più sfumati, di un incompiuto processo di transizione identitaria.

La separazione tra il vettore economico-commerciale e quello politico-diplomatico della relazione bilaterale ha consentito ad Ankara e Mosca di conseguire una serie di significativi risultati, che contribuiscono a meglio delineare lo stato e le prospettive della relazione stessa. Anzitutto, essa ha permesso al partenariato di allargarsi a comparti tradizionalmente politicizzati, nei quali la cooperazione era stata in precedenza ostacolata da più ampie considerazioni strategiche e dalle limitazioni imposte dagli allineamenti internazionali. Il riferimento va anzitutto al comparto energetico – e, nello specifico, al più politicizzato settore del gas naturale – che assorbe la principale quota del commercio annuo e che più di ogni altro incarna l'essenza della interdipendenza funzionale tra i due attori. Se, infatti, la Russia rappresenta per Ankara il più rilevante fornitore di idrocarburi e un partner imprescindibile per il tentativo di assurgere a *hub* di distribuzione energetica alle porte dei mercati europei, di converso la Turchia rappresenta il secondo mercato di commercializzazione del gas russo

TANTO PER LA TURCHIA
QUANTO PER LA
RUSSIA, LA DIMENSIONE
REGIONALE È ANDATA
ASSUMENDO UNA
RINNOVATA CENTRALITÀ
PER IL RIPENSAMENTO
DEI RISPETTIVI RUOLI
E DELLA COLLOCAZIONE
NELLO SCENARIO
INTERNAZIONALE
CONTEMPORANEO

e una potenziale testa di ponte per raggiungere i consumatori di gas in Europa aggirando al contempo sia il territorio ucraino che la stringente normativa comunitaria in materia energetica.

In secondo luogo, e non meno significativamente, la valorizzazione dell'interdipendenza economica – testimoniata da una crescita del livello d'interscambio dai 2,9 miliardi di dollari del 1999 sino al picco di 31,2 miliardi del 2014 – ha consentito ai due paesi di ampliare e compattare la base delle relazioni bilaterali. Essa ha cioè consentito di estendere la rete dei legami economici oltre le grandi imprese statali – prime tra tutte quelle attive nel comparto energetico – moltiplicando e approfondendo i rapporti tra i più ampi tessuti produttivi e imprenditoriali dei due paesi. Ciò ha presieduto a un allargamento della base degli *stakeholders* nazionali interessati al mantenimento di buone relazioni bilaterali, conferendo di conseguenza al partenariato maggior solidità e un più elevato grado di sostenibilità nel tempo.

Nella sua dimensione politico-diplomatica, la logica della compartimentazione ha invece consentito a Turchia e Russia di approfondire la misura della cooperazione diplomatica e di sicurezza in scenari regionali di primaria rilevanza – che vanno dall'area del Mar Nero allargata a quella del Caspio – propugnando congiuntamente un principio di *regional ownership*. Un principio che postula, cioè, l'attribuzione agli attori locali della responsabilità *prioritaria* di garantire e promuovere la sicurezza e la stabilità regionali. Un *droit de regard* che – nelle parole dell'allora ministro degli Esteri turco Ahmet Davutoglu – «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».¹

Coerentemente con la percezione di passaggio della Turchia da nazione “periferica” (*kanat ülke*) a “centrale” (*merkez ülke*) del sistema internazionale post bipolare, l'affermazione del principio di *regional ownership* è transitata attraverso una presa di distanza da una politica regionale euro-atlantica percepita come revisionista e, dunque, in contrasto con il tradizionale interesse turco al mantenimento dello *status quo* regionale. Lungi dal tramutarsi necessariamente in contrasto alle politiche euro-atlantiche, il nuovo corso di politica estera turca ha prodotto, piuttosto, un'inedita autonomizzazione rispetto a esse che ha rappresentato, a sua volta, il logico presupposto e il principale pilastro dell'approfondimento della cooperazione con la Federazione russa.

1 Per il testo completo dell'intervista si veda “AUC Cairo Review”, 12 marzo 2012, disponibile su www.mfa.gov.tr/interview-by-mr_-ahmet-davuto%C4%9Flu-published-in-auc-cairo-review-_egypt_-on-12-march-2012.en.mfa.

LE RADICI DELLA CRISI, LA LOGICA E I LIMITI DEL RILANCIO DEL PARTENARIATO

Chiave di volta del partenariato turco-russo, la logica della doppia compartimentazione assomma in sé tanto la forza contingente della relazione bilaterale quanto le ragioni più profonde della sua debolezza strutturale. Se, da una parte, essa ha infatti consentito un percorso di cooperazione altrimenti difficilmente percorribile, propugnando, al contempo, intese tattiche in assenza di una più ampia e condivisa visione strategica, ha mantenuto viva la possibilità di crisi, anche in scenari regionali in cui si registrano congiunturali convergenze d'interessi. Permane, inoltre, il rischio che dossier regionali in precedenza marginalizzati possano, per ragioni più o meno dipendenti dalla volontà dei due interlocutori, rompere gli argini della compartimentazione e scuotere dalle fondamenta l'intesa tra Ankara e Mosca. È propriamente quest'ultima la dinamica messa in moto dal conflitto siriano, che ha attirato e imbrigliato

Turchia e Russia su opposti versanti dell'accesa competizione di influenza e settaria in corso in Medio Oriente, generando il contesto nel quale si sono prodotti l'incidente del novembre 2015 e la successiva crisi nelle relazioni bilaterali. Responsabile del più profondo momento di tensione vissuto tra Turchia e Russia in epoca post bipolare, la crisi siriana rappresenta oggi, all'indomani del suo superamento, un rilevante banco di prova tanto per il prosieguo del processo di normalizzazione diplomatica tra le parti quanto, e in senso più ampio, per il rilancio della relazione stessa. La ricerca di un'intesa per la stabilizzazione e la sistematizzazione dello scacchiere siriano si è infatti affiancata ai più tradizionali ambiti di cooperazione bilaterale – da quello energetico e degli armamenti sino all'intesa sul Mar Nero e il Caucaso meridionale – manifestando due rilevanti tendenze, per il partenariato in sé così come per la politica estera turca.

Dalla prima angolazione, il dialogo sulla Siria – avviato tanto in forma bilaterale che trilaterale, con il coinvolgimento dell'Iran – segnala il tentativo di estensione all'area mediorientale del principio di *regional ownership* rispetto alla gestione dei nodi della sicurezza che, come

LA CRISI SIRIANA RAPPRESENTA OGGI UN RILEVANTE BANCO DI PROVA TANTO PER IL PROSIEGUO DEL PROCESSO DI NORMALIZZAZIONE DIPLOMATICA TRA LE PARTI QUANTO PER IL RILANCIO DELLE LORO RELAZIONI

detto, ha rappresentato uno dei pilastri sui quali è andato fondandosi l'asse turco-russo. In secondo luogo, la partita diplomatica aperta con l'accordo per il cessate il fuoco su Aleppo e culminata con il lancio del cosiddetto "processo di Astana" manifesta il tentativo di coinvolgimento nella politica mediorientale turca dell'Iran, interlocutore essenziale per la formulazione di una coerente politica estera lungo tutto l'arco di crisi che dall'Iraq raggiunge il Mediterraneo orientale e con il quale gli elementi di competizione regionale restano tutt'altro che secondari – specie in relazione alla contrapposizione settaria che si staglia sullo sfondo degli attuali conflitti regionali.

Per quanto il rilancio dell'intesa bilaterale e regionale abbia fatto segnare la decisa ripresa dei più rilevanti vettori di cooperazione turco-russi, sarebbe tuttavia errato ritenere che esso sia necessariamente sintomatico di un rafforzamento del partenariato tra Ankara e Mosca. La relazione bilaterale che emerge dalla crisi del 2015-16 appare infatti significativamente differente – e per molti versi più debole – da quella che l'aveva preceduta.

Anzitutto, al processo di *normalizzazione* delle relazioni diplomatiche non sembra far da contraltare una piena *riconciliazione* tra i due interlocutori. Per quanto significativa, la ripresa della cooperazione settoriale non sembra cioè sufficiente a ripristinare il livello di fiducia reciproca instaurato tra le parti nel primo quindicennio del secolo. Al contrario, a un clima di latente diffidenza tra le leadership dei due paesi – testimoniato, ad esempio, dalla decisione russa di non revocare *in toto* le sanzioni economiche adottate verso la Turchia dopo il novembre

2015 – si somma lo scarso sostegno al riavvicinamento diplomatico proveniente da un'ampia fetta dello spettro politico-sociale dei due paesi, nutritosi nel corso della crisi della belligerante retorica delle rispettive istituzioni nel più ampio contesto del crescente sentimento nazionalistico che attraversa le società civili turca e russa, seppur in modalità e con esiti differenti.

D'altra parte, la crisi conclusasi in giugno ha restituito in maniera più chiara che in passato l'immagine di una relazione bilaterale spic-

LA CRISI CONCLUSASI IN GIUGNO HA RESTITUITO IN MANIERA CHIARA L'IMMAGINE DI UNA RELAZIONE BILATERALE SPICCATAMENTE ASIMMETRICA, NELLA QUALE LE RISORSE DI POTERE E LE RAGIONI DI SCAMBIO DELLA FEDERAZIONE RUSSA RISULTANO PIÙ SOLIDE E PROFONDE DI QUELLE DELLA CONTROPARTE TURCA

catamente asimmetrica, all'interno della quale le risorse di potere e le ragioni di scambio della Federazione russa risultano manifestamente più solide e profonde di quelle a disposizione della controparte turca. Riscontrabile in maniera più o meno manifesta nei principali vettori di cooperazione bilaterale, tale asimmetria risulta oggi con evidenza anche nello stesso scenario siriano, dove Mosca sembra beneficiare di una più elevata capacità militare e, soprattutto, di un più profondo potere negoziale in senso strettamente politico-diplomatico – grazie al ruolo di mediazione di cui di fatto gode tanto nei rapporti tra Turchia e Iran quanto nella difficile competizione turco-curda nel nord del paese.

La cooperazione tra Turchia e Russia nello scenario siriano sembra in conclusione replicare i pregi e i difetti propri del partenariato, così come era andato configurandosi attorno alla logica della doppia compartimentazione. Mentre, da un lato, il tentativo di ampliamento della portata del principio di *regional ownership* appare tanto più rilevante nella misura in cui è attuato oggi in uno scenario in cui permane un grado significativo di competizione tra le parti – sul futuro assetto istituzionale del paese, così come sul grado di inclusività delle sue future istituzioni – in Siria viene replicata, d'altra parte, quella ricerca di margini di intesa tattici nel quadro di più ampie divergenze strategiche che mantiene vivi latenti focolai di conflitto, specialmente in ragione dell'accresciuta asimmetria della relazione.