



ICTS

Italian Center for Turkish Studies

Working Papers Series

Num. 03/2009

Il cambio al Ministero degli Affari Esteri: le possibili ripercussioni sulla politica estera

*Stefano Torelli**

A seguito della tornata elettorale amministrativa dello scorso 29 marzo, il Primo Ministro Recep Tayyip Erdoğan ha preso la decisione di operare dei cambiamenti all'interno della propria squadra di governo. La questione della guerriglia di matrice curda e la necessità di garantire un maggior livello di sicurezza ai propri confini sono due dei motivi principali del rimpasto. Tra i Ministri sollevati dal loro incarico, a sorpresa è risultato anche il titolare degli Esteri Ali Babacan, a favore di Ahmet Davutoğlu, da sempre consigliere personale di Erdoğan per la politica estera. Con questa mossa Ankara potrebbe svolgere un ruolo maggiormente attivo nella regione del Medio Oriente allargato.

**Le posizioni espresse nel presente saggio rappresentano l'interpretazione dell'autore e non riflettono necessariamente quelle dell'ICTS.*

Alla base del rimpasto di governo

Dietro la scelta di Erdoğan di effettuare dei cambiamenti di primo livello all'interno della propria squadra governativa vi è la sorpresa del Primo Ministro e del suo Partito per la Giustizia e lo Sviluppo (*Adalet ve Kalkınma Partisi*, AKP) in generale per la parziale perdita di consensi a seguito delle elezioni amministrative del 29 marzo¹. Nell'occasione il partito di governo, seppur riconfermato come la prima ed indiscussa prima forza politica del Paese, è stato testimone di un calo di 8 punti percentuali che ha destato preoccupazioni all'interno dell'esecutivo stesso e ha messo in parte in discussione la centralità di Erdoğan quale primo ed incontrastato attore della scena politica della Turchia. In tutto 8 ministri sono stati rimossi, mentre 7 hanno cambiato posizione all'interno del governo: i maggiori esclusi sono stati i Ministri dell'Istruzione Huseyin Çelik, dell'Energia e Risorse Naturali Hilmi Güler e della Giustizia Mehmet Ali Şahin². Con tali mosse, Erdoğan punterebbe a riconquistare consensi all'interno del Paese, rimuovendo i Ministri che più degli altri hanno destato alcune polemiche e si sono resi maggiormente impopolari e, allo stesso tempo, sostituendoli con personalità più vicine al Primo Ministro stesso.

La delusione dell'AKP nell'aver quasi del tutto perso il controllo delle maggiori aree a maggioranza curda, nel Sud-Est della Turchia, potrebbe essere la motivazione principale delle decisioni prese dal Primo Ministro, insieme alla necessità di circondarsi di uomini fidati, anche in accordo con il Presidente della Repubblica Abdullah Gül, con lo scopo di rendere il governo più efficace nelle proprie decisioni. Allo stesso tempo, si potrebbe vedere dietro la scelta di Erdoğan la volontà di mandare un chiaro segnale al mondo esterno, soprattutto all'Unione Europea, circa le intenzioni di Ankara di svolgere un ruolo sempre più determinante in altre zone di confine come il Medio Oriente e il Caucaso, anche a spese del processo di avvicinamento verso Bruxelles.

¹ Si confronti S. TORELLI, "Nelle elezioni amministrative una vittoria mutilata per l'AKP", in *Italian Center for Turkish Studies (ICTS)*, Occasional Paper N. 05/2009.

² "PM Erdoğan announces major Cabinet reshuffle", in *Today's Zaman*, 03 May, 2009, <http://www.todayszaman.com/tz-web/detaylar.doload=detay&link=174197&bolum=103>

L'avvicendamento Ali Babacan – Ahmet Davutoğlu

Proprio in quest'ottica, la nomina di Ahmet Davutoğlu quale nuovo Ministro per gli Affari Esteri, è sembrata una piccola rivoluzione all'interno del governo capeggiato da Erdoğan. Davutoğlu non è un politico di professione, ma piuttosto un consigliere proveniente dal mondo accademico. Da quando l'AKP è salito per la prima volta al potere nel 2002 il neo-Ministro è sempre stato il consulente personale di Erdoğan per quanto riguarda la politica estera, definito da molti la "eminenza grigia" delle scelte del Primo Ministro in campo estero. E' principalmente sua la teoria della "profondità strategica"³, secondo la quale la Turchia, a seguito della ridefinizione degli equilibri mondiali e regionali del post-Guerra Fredda prima e 11 settembre poi, avrebbe dovuto giocare un ruolo maggiormente attivo e dinamico soprattutto in quelle regioni che fino al termine dell'era bipolare erano state tralasciate in nome dell'occidentalismo.

Secondo quanto delineato dallo stesso Davutoğlu⁴, i principi della nuova politica estera turca, sulla base della sua nuova visione strategica, dovrebbero essere fondamentalmente cinque:

1. Se non vi è equilibrio tra sicurezza e democrazia, non vi è possibilità di stabilire un'area di influenza ai propri confini;
2. La Turchia dovrebbe continuare a portare avanti quella che è stata definita una "*politica di azzeramento dei problemi*" nei confronti dei vicini (sulla base di quanto fatto con la Siria e la Georgia in questi ultimi anni);
3. E' importante sviluppare delle relazioni con le regioni vicine come i Balcani, il Medio Oriente, il Caucaso e l'Asia Centrale;
4. La politica estera del Paese deve essere multi-dimensionale e le relazioni con gli altri attori globali devono tendere ad essere complementari e non in competizione;
5. Per portare avanti gli scopi sopra delineati, la Turchia deve attivarsi in un'attività diplomatica regolare, che

³ Per un approfondimento sulla dottrina della Profondità Strategica, si veda A. Davutoğlu, *Stratejik Derinlik (Strategic Depth)*, Istanbul, Kure Yayinlari, 2001.

⁴ Si veda A. Davutoğlu, "Turkey's Foreign Policy Vision: An Assessment of 2007", in *Insight Turkey*, Vol. 10, N. 1, 2008, pp. 77-96.

include la presenza e la crescita di influenza all'interno delle organizzazioni internazionali e regionali.

L'analisi di questi punti ed il confronto con la figura professionale e politica del precedente Ministro Ali Babacan, che pure aveva operato in maniera brillante all'interno della diplomazia turca, porta a pensare un parziale ripensamento dell'attitudine turca nei confronti dei tradizionali alleati. Laddove Babacan (che è tornato al Dicastero dell'Economia, già diretto nel governo dell'AKP formato nel 2002) è un uomo proveniente dal mondo dell'economia e della finanza e, pertanto, è un profondo sostenitore delle relazioni commerciali ed economiche quale traino dei rapporti politici tra Paesi⁵, Davutoğlu sembra avere una visione più legata al concetto di influenza strategica e culturale. In prima istanza, ciò potrebbe tradursi in un cambiamento di atteggiamento nei confronti dell'Unione Europea: se negli ultimi anni, proprio grazie alla spinta degli interessi di tipo economico, le relazioni tra Ankara e Bruxelles sono apparentemente sempre state proiettate verso un futuro migliore, attualmente il governo turco potrebbe coltivare maggiormente i rapporti con altre realtà (nonostante Davutoğlu abbia dichiarato di voler mantenere saldi i rapporti atlantici e con l'Europa, che rimarrebbero i pilastri della politica estera turca).

La possibile differenza di visione

Stando a quanto appena delineato, la politica estera della Turchia potrebbe, nel breve-medio termine, essere testimone di una ridefinizione che porti Ankara ad occuparsi in prima istanza delle vicende dei vicini regionali, piuttosto che curare le relazioni con gli altri attori presenti sulla scena internazionale. In questo modo la Turchia potrebbe cominciare a muoversi verso una politica che non sia soltanto di risposta e riadattamento alle contingenze ed alle crisi che potrebbero crearsi nei vari teatri in cui è coinvolta (agendo all'interno di iniziative concertate con attori più potenti e influenti, come gli Stati Uniti, la Russia o l'Unione Europea). Al contrario, Ankara potrebbe intraprendere una politica più determinata e attiva, nella misura in cui quest'ultima può rivelarsi funzionale ad evitare altre crisi regionali e delineare nuovi scenari che le siano più congeniali, prima ancora di dover trovarsi a reagire a situazioni

⁵ A tal proposito si confronti A. BABACAN, "Turkey and the EU: a New Era", in "Turkey's European Odyssey: an Economic Perspective", in *Turkish Policy Quarterly*, Winter 2004.

ed eventi ormai già accaduti e nella sfera dei quali dovrebbe altrimenti trovare il modo di riposizionarsi.

Ciò non vuol dire per forza di cose che il Paese stia prendendo una deriva che lo porti verso un allontanamento definitivo dall'Unione Europea e dal mondo occidentale in generale, dal momento che questo tipo di allineamento sembra ormai appartenere più alla natura strutturale della politica estera turca, che essere soggetto alle scelte dei vari governi che si avvicendano⁶. Piuttosto Ankara, con la guida di Davutoğlu, potrebbe tornare ad un tipo di politica più simile a quella attuata nell'immediato post-Guerra Fredda, che prevede un ruolo di primo piano nel tentare di modificare a proprio vantaggio le dinamiche delle regioni circostanti, in modo tale da poter acquisire più peso ed influenza all'interno della Comunità Internazionale⁷. Il Medio Oriente allargato ed il Caucaso meridionale rappresentano le due principali arene dentro le quali Ankara sta già cominciando ad intraprendere una condotta più attiva, con lo scopo di giungere a nuovi equilibri di stabilità che possano consentirle di accrescere la propria stessa influenza nell'area, tramite la crescita di tutti gli attori coinvolti a livello regionale.

La Turchia e gli scenari regionali

a) Iraq

Scendendo sul livello pratico, potrebbe non essere un caso che appena due giorni dopo la nomina di Davutoğlu al Ministero degli Affari Esteri, sia apparso in Turchia il leader sciita iracheno Muqtada al-Sadr⁸, capo delle armate del Mahdi in Iraq e uno dei più influenti personaggi della sfera politica sciita irachena. Ankara e al-Sadr, che sin dal 2004 si è impegnato in una strenua lotta (ideologica e armata) contro la presenza statunitense nel proprio Paese, in nome di un nazionalismo che non prevede nessun tipo di ingerenza straniera negli affari irachena, fosse

⁶ Per un'analisi più approfondita dei principi della politica estera turca, si confronti anche M. AYDIN, *Turkish Foreign Policy: Framework and Analysis*, Stratejik Arastirmalar Merkezi, Ankara, 2005.

⁷ In particolare, per approfondire il riassetto della Turchia in Medio Oriente alla fine della Guerra Fredda, si veda S. TORELLI, "La Turchia e il Medio Oriente dopo la Guerra Fredda: dall'isolazionismo al coinvolgimento", in *Italian Center for Turkish Studies (ICTS)*, Working Paper N. 04/2008.

⁸ Si veda "Iraqi Clerical Muqtada al-Sadr Visits Turkey", *The Jamestown Foundation*, Eurasia Daily Monitor, Vol. 6, Issue 86, May 5, 2009.

anche iraniana, condividono le stesse preoccupazioni circa il futuro assetto dell'Iraq. Per motivazioni diverse, né la Turchia, né gli sciiti capeggiati da al-Sadr, vedono di buon occhio un assetto statale iracheno che vada verso il federalismo: per Ankara vorrebbe dire più autonomia e peso politico dei Curdi, con il rischio che la comunità curda turca possa pretendere di avere gli stessi diritti all'interno della Turchia; per al-Sadr l'autonomia curda nel Nord Iraq significherebbe la perdita delle ingenti rendite petrolifere a discapito della nazione intera e a vantaggio di una sola parte di essa. Il punto intorno cui ruota la controversia potrebbe essere la definizione dello status della città di Kirkuk⁹: dal momento che la Turchia e il Movimento Sadrista hanno un interesse comune nel far sì che non venga affidata all'amministrazione curda, Ankara sembra aver aperto un canale di dialogo con il controverso politico e religioso iracheno, dimostrando grande pragmatismo. Sebbene tale mossa sembra andare apparentemente contro gli interessi e la volontà di Washington, inoltre, la Turchia potrebbe addirittura tentare di coinvolgere gli USA stessi in un'azione di appoggio a Muqtada al-Sadr, come chiave di volta per la stabilizzazione del Paese, data l'influenza del capo sciita sulla popolazione irachena.

b) Pakistan

Un altro teatro nel quale fin da subito la nuova diplomazia turca sembra essere determinata nell'intraprendere nuove azioni, sembra essere quello afgano-pakistano. Le tensioni al confine tra i due Paesi, concentrate nelle Valle dello Swat, insieme alla maggiore influenza dei Talebani nelle postazioni di frontiera, hanno ultimamente spinto molti analisti ed esperti statunitensi a considerare il Pakistan ormai prossimo ad una sorta di colpo di Stato ad opera dei movimenti estremisti islamici vicini all'organizzazione talebana. Lo stesso Presidente statunitense Barack Obama ha espresso ufficialmente l'opinione che la vera guerra al terrorismo sia da combattere in quest'area, piuttosto che in Iraq o in altre zone mediorientali, dal momento che un eventuale collasso dell'attuale sistema statale pakistano avrebbe conseguenze disastrose a livello globale, coinvolgendo anche potenze come India e Iran. In questo clima, fonti vicine al Ministero degli Esteri turco hanno espresso la convinzione che Islamabad sia ancora lontana dall'essere conquistata dai fondamentalisti e che, tramite un'azione diplomatica e di sostegno

⁹ Per approfondire la questione riguardante Kirkuk, si veda anche *Iraq and the Kurds: Resolving the Kirkuk Crisis*, International Crisis Group, Middle East Report n. 64, April 19, 2008.

economico, il Pakistan possa uscire dall'attuale crisi¹⁰. Davutoğlu starebbe programmando il suo primo viaggio all'estero proprio ad Islamabad, portando avanti gli sforzi diplomatici di Ankara nell'ultimo anno (in cui, per due volte, la Turchia ha ospitato i summit tra Afghanistan e Pakistan, ponendosi come forza mediatrice¹¹) e volendo dare un segnale agli Stati Uniti ed agli altri attori mediorientali, circa la presa di coscienza dell'importanza strategica dell'area. L'atteggiamento costruttivo incarnato dalla messa a disposizione di fondi per lo sviluppo economico del Paese (per il momento 100 milioni di dollari), oltre che la fiducia di cui gode la Turchia sia presso l'Afghanistan, che il Pakistan, porterebbero gli Stati Uniti a lasciare più spazio di manovra ad Ankara per tentare di mediare il conflitto, dandole dunque la possibilità di acquisire prestigio a livello internazionale.

c) *Caucaso meridionale*

Infine, anche il Caucaso potrebbe essere al tempo stesso un'area di maggiore coinvolgimento della Turchia e di interessi comuni con gli Stati Uniti. Il riavvicinamento tra Ankara e l'Armenia sembra esser sempre più probabile, anche se sono da definire ancora molte questioni in sospeso¹². Prima su tutte, l'Azerbaijan, l'alleato più fedele della Turchia nell'area, ha manifestato il proprio disappunto per i contatti tra quest'ultima e Yerevan, temendo che potessero ledere il proprio interesse regionale. Anche in questo caso, Davutoğlu ha subito messo in atto la propria capacità diplomatica, rassicurando direttamente Baku circa le intenzioni turche di non voler compromettere in alcun caso i rapporti con l'Azerbaijan¹³; la Turchia ha partecipato allo storico incontro tra i Presidenti dell'Armenia e dell'Azerbaijan, Serzh Sargsyan e Ilham Aliyev, avvenuto a Praga lo scorso 7 maggio¹⁴; infine il Primo Ministro Erdoğan ha nuovamente invitato l'Armenia a ritirarsi completamente dal Nagorno-Karabakh in cambio della riapertura delle frontiere con la

¹⁰ "Turkish FM plans visit to Pakistan", in *Hurriyet*, May 8, 2009. <http://www.hurriyet.com.tr/english/domestic/11603523.asp?scr=1>

¹¹ Si veda "Pakistan-Afghanistan-Turkey Summit", in *Pakistan Observer*, April 1, 2009. <http://www.tobb.org.tr/eng/haber/010409pakistanobserver.pdf>

¹² Si confronti C. FRAPPI, "La normalizzazione dei rapporti tra Turchia e Armenia, nuove opportunità e vecchi ostacoli", in *Italian Center for Turkish Studies (ICTS)*, intervista di Roberto Spagnoli per Radio Radicale. <http://www.turkishstudies.it/?q=node/60>

¹³ "Turkey Prioritizing its Relations with Azerbaijan", *The Jamestown Foundation*, Eurasia Daily Monitor, Vol. 6, Issue 87, May 6, 2009.

¹⁴ "Turkish president to meet his Azeri, Armenian counterparts in Prague", in *Hurriyet*, May 7, 2009. <http://www.hurriyet.com.tr/english/world/11585122.asp?gid=244>

Turchia¹⁵. Ciò vuol dire che Ankara ha posto una condizione che, allo stesso tempo, possa favorire gli interessi economici armeni, ma non a discapito dell'Azerbaijan che, anzi, sarebbe favorita dall'eventuale risoluzione del conflitto in Nagorno-Karabakh. Una potenziale soluzione in questi termini potrebbe portare ad una stabilità grazie all'azione diplomatica della Turchia: anche in questo caso, ciò favorirebbe una convergenza di vedute con gli Stati Uniti, preoccupati dell'instabilità caucasica di cui potrebbe giovare la Russia nel gioco a somma zero nei confronti di Washington.

Conclusioni

La nomina di Ahmet Davutoğlu quale nuovo Ministro degli Affari Esteri della Turchia al posto di Ali Babacan potrebbe comportare una parziale ridefinizione delle priorità strategiche e diplomatiche di Ankara. Nonostante già dagli anni '90 e, in misura maggiore, con l'ascesa di Erdoğan al potere nel 2002, la Turchia avesse già intrapreso una politica di maggiore coinvolgimento nei teatri regionali più prossimi, Medio Oriente e Caucaso *in primis*, negli ultimi tre anni il profilo del Ministro Babacan aveva riportato la diplomazia turca verso sforzi sempre più intensi, soprattutto in campo economico, in direzione dell'avvicinamento all'Unione Europea. Nel porre tale priorità, nonostante Ankara avesse continuato a mantenere rapporti stretti con tutti i vicini e a mediare nella risoluzione delle controversie tra Israele e Siria, così come a tentare di coinvolgere Hamas nelle trattative con Tel Aviv e a intraprendere politiche più attive in Nord Iraq, tali mosse parevano più uno sforzo di riposizionamento e risposta alle dinamiche in corso, che facenti parte di un piano ben definito.

Erdoğan sembra voler spingere, a questo punto, verso una politica maggiormente propositiva e incisiva nell'area, anche a parziale discapito dei rapporti economici e commerciali con Bruxelles, ma d'altro canto tentando di coinvolgere gli Stati Uniti in soluzioni mediate per i conflitti iracheno, afgano e nel Caucaso. Davutoğlu è stato l'ideatore della profondità strategica della Turchia, così come della legittimazione di Hamas al tempo delle elezioni palestinesi nel 2006¹⁶ e della necessità in

¹⁵ "Turkey could open border if Armenia withdraws from Nagorno-Karabakh", in *Hurriyet*, 10 May, 2009. <http://www.hurriyet.com.tr/english/domestic/11615507.asp?gid=244>

¹⁶ Si veda "Hamas Visit to Turkey Deepens Secular-Islamist Rift", in *The Middle East Media Research Institute (MEMRI)*, Special Dispatch Series, N. 1114, March 14, 2006.

generale di entrare in maniera diretta nella ridefinizione degli equilibri di potenza in Medio Oriente. Finché in Europa rimane l'asse dello scetticismo nei confronti dell'accesso della Turchia, costituito dal Presidente francese Nicolas Sarkozy e dal Cancelliere tedesco Angela Merkel, Ankara potrebbe sperare di rientrare nei giochi europei tramite l'acquisizione di un ruolo determinante in Medio Oriente (anche tramite una possibile negoziazione nella questione iraniana): così facendo, visto anche il particolare interesse della Francia e della Germania nell'area, la nuova chiave turca per l'avvicinamento all'Europa potrebbe essere proprio una maggiore capacità di influenza sulle sue aree di confine, in cui quest'ultima nutre grandi interessi.