



OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Note

La “nuova Turchia” di Erdoğan: sfide interne e regionali

di Valeria Talbot
Ispi Senior Research Fellow

n. 57 – febbraio 2016

Le elezioni anticipate del 1° novembre 2015 hanno riportato al governo il Partito Giustizia e Sviluppo (Akp) dopo una parentesi di instabilità e incertezza seguita al voto di giugno che non era riuscito a esprimere una forte maggioranza parlamentare. Stabilità e sicurezza hanno dunque costituito il binomio su cui si è basata la campagna elettorale dell'AKP, che ha modificato registro rispetto alla tornata precedente in cui l'accento era stato messo più sui temi del cambiamento, della promessa di una “nuova Turchia” e l'introduzione del sistema presidenziale.

In un contesto caratterizzato dalla ripresa dello scontro con i **separatisti curdi del Partito dei lavoratori del Kurdistan** (PKK) e dai gravi attentati di matrice jihadista, che hanno profondamente scosso il paese nei mesi tra le due tornate elettorali, gli elettori turchi sono tornati a guardare verso il presidente Erdoğan e il suo partito come l'unica forza politica in grado di garantire governabilità e stabilità al paese. È stata infatti proprio questa la molla che ha spinto il 49,4% dell'elettorato turco a ridare fiducia al partito che è stato al potere negli ultimi tredici anni, ribaltando così il risultato di giugno dove l'Akp, pur guadagnando il 40,9% dei consensi, non aveva ottenuto i numeri per formare un governo monocolore. Ciò soprattutto per la performance del **Partito democratico del popolo** (HDP) – formazione pro-curda che ha raccolto intorno a sé anche formazioni di sinistra e movimenti della società civile – che era riuscito a superare la soglia di sbarramento del 10%, entrando per la prima volta nell'Assemblea nazionale come forza politica unitaria.

Il successo alle urne ha dato ragione al presidente Erdoğan che, nella difficoltà di formare un esecutivo di coalizione con i partiti di opposizione, ha spinto per il voto anticipato. Le opposizioni ancora una volta non si sono mostrate in grado di presentarsi come un'alternativa valida all'AKP e di raccogliere consensi al di là della loro tradizionale base elettorale. Mentre il **Partito repubblicano del popolo** (CHP) ha mantenuto pressoché invariato il suo risultato elettorale, attestandosi intorno al 25%, il **Partito nazionalista (MHP) ha subito un calo consistente dei consensi, passando dal 16,27% di giugno a 11,9%.**

Progetto di collaborazione tra il Senato della Repubblica, la Camera dei deputati e il Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione Internazionale, con autorevoli contributi scientifici

L'accentuazione dei toni nazionalisti e il **giro di vite nei confronti del PKK** – inserito nella lista delle organizzazioni terroristiche non solo in Turchia ma anche in Europa e Stati Uniti – da parte di Erdoğan hanno favorito uno spostamento di voti dal MHP all'AKP. **Anche l'HHP di Selahattin Demirtaş**, considerato fino a qualche mese fa l'astro nascente della politica turca, non è riuscito a ripetere la performance di giugno (13,4%), pur superando anche questa volta la soglia del 10%. Il "fattore curdo", che era stato determinante nel ridimensionamento dell'AKP, sembrerebbe dunque avere ridotto la sua portata. Anche in questo caso l'*escalation* di violenze nelle regioni sud-orientali dell'Anatolia a maggioranza curda ha pesato notevolmente sul risultato elettorale. Non da ultimo, l'incapacità delle opposizioni di formare una coalizione di governo senza l'AKP è risultata penalizzante.

Salvo imprevisti, dunque, **l'AKP dominerà la politica turca per i prossimi quattro anni**. Ma il clima di entusiasmo post elettorale per la ritrovata stabilità di governo si è incrinato di fronte al crescente deterioramento della sicurezza interna nelle province dell'Anatolia meridionale, alle ripercussioni delle restrizioni economiche adottate da Mosca in seguito all'abbattimento dell'aereo militare russo da parte turca a fine novembre e non da ultimo all'attentato nel cuore di Istanbul del 12 gennaio in cui hanno perso la vita dieci turisti stranieri.

L'attacco terroristico in uno dei luoghi più turistici della metropoli turca – nonostante la matrice jihadista attribuitagli dal governo non vi è stata ancora alcuna rivendicazione da parte dello Stato islamico – ha messo a nudo **le fragilità di un paese che si trova sempre più impantanato nel caos mediorientale**. In questo contesto in subbuglio, sono molteplici le sfide che la Turchia si trova ad affrontare tanto sul piano interno che a livello regionale.

La politica interna

Il successo dell'AKP apre in Turchia una nuova stagione in cui la riforma costituzionale e l'introduzione del presidenzialismo sono destinati a dominare il dibattito politico. Infatti, già all'indomani del voto i due temi sono stati inseriti nell'agenda del partito di governo. Se tutte le forze politiche concordano sulla necessità di modificare **una Costituzione di forte impronta militare non più in linea con l'evoluzione e le trasformazioni che la Turchia ha conosciuto negli ultimi decenni**, i precedenti tentativi di riforma si sono arenati sullo scoglio del presidenzialismo, ivi compresa la Commissione costituzionale per la riconciliazione. Proprio la trasformazione del sistema turco da parlamentare in presidenziale, verso cui spinge Erdoğan, rappresenta il principale punto di contrasto con gli altri partiti.

Neanche a livello di opinione pubblica si registra ampio sostegno alla riforma presidenziale: secondo i risultati di un recente sondaggio condotto da Ipsos a inizio novembre, solo il 31% si è detto favorevole all'introduzione del presidenzialismo in Turchia, mentre il 57% degli intervistati ha dichiarato il proprio apprezzamento per il sistema parlamentare.

La campagna di Erdoğan rischia dunque di inasprire ulteriormente la polarizzazione del clima politico interno. Sulla carta infatti al presidente mancano oggi i numeri necessari. L'AKP ha infatti 317 seggi, mentre ne servono 330 su 550 in seno all'Assemblea nazionale per portare avanti emendamenti costituzionali e poterli sottoporre a referendum popolare. Ciò potrebbe significare l'avvio di un complesso gioco negoziale con le altre forze politiche, contrarie a una presidenza della Repubblica con poteri esecutivi nelle mani di Erdoğan. Se non accompagnato da un adeguato meccanismo istituzionale di "controlli e contrappesi", **il sistema presidenziale rischia infatti di compromettere i già fragili equilibri tra i poteri dello Stato e di accentuare le tendenze autoritarie degli ultimi anni**.

Di fatto, da quando nell'agosto del 2014 Erdoğan è stato eletto presidente si è assistito a una **progressiva trasformazione del ruolo di mera rappresentanza che l'attuale Costituzione turca attribuisce al capo dello Stato**. Erdoğan è intervenuto a più riprese nella vita del paese, soprattutto

durante la campagna elettorale, più come leader politico che come figura *super partes*, indirizzando la linea del governo sia all'interno sia in politica estera. Anche nella formazione del nuovo esecutivo guidato da Ahmet Davutoğlu è forte l'impronta del presidente. Il primo elemento del fatto che si tratti più di un esecutivo del capo dello stato che del primo ministro è **l'esclusione di Ali Babacan, ex vice primo ministro responsabile dell'economia e garante della fiducia degli investitori internazionali**, nonostante il sostegno di Davutoğlu. **Il secondo è la nomina di uomini di fiducia del presidente in dicasteri chiave**, quali trasporti (Binali Yıldırım), energia (andato a Berat Albayrak genero del presidente), giustizia (Efkan Ala) e interni (Bekir Bozdağ).

Non vi è dubbio che Erdoğan rimanga il vero, e incontrastato, leader del partito e la figura dominante della scena politica turca. Tuttavia, se fino a qualche anno fa l'attuale presidente veniva indicato come l'artefice della "storia di successo" della Turchia, che sembrava essere riuscita a coniugare in maniera efficace islam e democrazia, straordinaria crescita economica e assertività regionale, oggi è invece considerato come il principale responsabile della stretta autoritaria nel paese. Dopo lo scandalo di corruzione che aveva investito il governo e la famiglia dello stesso Erdoğan nel dicembre del 2013, si è assistito a una vera e propria caccia alle streghe nei confronti dello **"Stato parallelo"** – com'è stato definito il movimento di **Fethullah Gülen** – all'interno delle istituzioni dello stato.

Ciò ha comportato una progressiva estensione dell'influenza dell'esecutivo sulla magistratura accompagnata da "epurazioni" nelle forze di polizia e nella magistratura nonché da stretti controlli sugli organi di stampa. **L'oscuramento dei social media, la chiusura di giornali e televisioni e l'arresto di numerosi giornalisti sono stati all'ordine del giorno negli ultimi due anni**, tanto che vi è una forte preoccupazione sulla situazione della libertà di stampa e di espressione nel paese.

Nel 2015 la Turchia si è classificata 149esima su 180 nel ranking sulla libertà di stampa di Reporters Without Borders, che allo stesso tempo ha sottolineato il pericolo di un aumento della censura. Il caso più recente e controverso è quello di Can Dündar, caporedattore del quotidiano *Cumhuriyet*, e di Erdem Gül, a capo dell'ufficio di Ankara dello stesso giornale, accusati di spionaggio e di divulgazione di segreti stato. Proprio il giornale dell'opposizione aveva denunciato lo scorso maggio il passaggio di forniture di armi e munizioni dalla Turchia ai gruppi ribelli, e allo Stato islamico (IS), in Siria. Secondo la stampa turca, sarebbero trentaquattro i giornalisti attualmente in carcere nel paese¹.

La questione curda: risvolti interni e regionali

La soluzione della questione curda rappresenta la principale sfida del nuovo governo per i suoi risvolti sia interni sia regionali. La ripresa delle violenze da parte del PKK, che a luglio ha interrotto la tregua unilaterale che durava da oltre due anni, ha messo fine al fragile processo di pace avviato a fine 2012 tra il governo di Erdoğan e **Abdullah Öcalan, leader del PKK in prigione dal 1999.**

Prima dell'avvio dei negoziati di pace, che hanno attraversato fasi alterne fino al fallimento della scorsa estate, la soluzione della questione curda ha riguardato anche una politica inclusiva nei confronti delle minoranze, come dimostrano alcune riforme intraprese proprio dal governo dell'AKP nel corso del suo primo mandato di governo (2002-2007). **I progressi più significativi sono stati realizzati nel campo dei diritti linguistici, che dalla fondazione della Repubblica di Turchia nel 1923 sono stati negati a livello ufficiale per timore di alimentare spinte separatiste nell'est del paese.** Dal 2006 è

¹ 'Turkish journalists march on 30th day of arrest of colleagues', *Today's Zaman*, 26 December 2015 http://www.todayszaman.com/national_turkish-journalists-march-on-30th-day-of-arrest-of-colleagues_408013.html

possibile l'utilizzo di nomi curdi e della lingua curda nei media locali e successivamente ne è stato consentito l'insegnamento anche nelle scuole private.

Da luglio a oggi **gli scontri tra esercito e PKK hanno provocato centinaia di morti tra forze di sicurezza, militanti curdi e civili**, destabilizzando allo stesso tempo le regioni dell'Anatolia meridionale a maggioranza curda, in particolare Sur, Cizre e Silopi, che da mesi vivono in una situazione di conflitto permanente. Negli ultimi mesi si è fatta sempre più pressante la richiesta, tanto a livello locale da parte degli stessi amministratori curdi quanto sul piano nazionale per voce del *leader* del CHP, **Kemal Kılıçdaroğlu**, di una **ripresa del negoziato di pace** come unica via possibile per riportare la situazione alla normalità nel breve termine. Tuttavia, il governo non sembra intenzionato a muoversi in questa direzione e del resto anche la prospettiva di un cessate il fuoco da parte del PKK appare lontana.

Il rischio maggiore è quello di una estensione degli scontri ad altre città, mentre l'escalation di tensione ha reso il confine con la Siria più vulnerabile in un contesto regionale di crisi in cui si acuisce la condizione di isolamento della Turchia. Eccezion fatta per il Governo regionale del Kurdistan iracheno, forti tensioni permangono con Baghdad e con l'Iran, mentre l'intervento della Russia a fianco del regime di Damasco, dalla fine di settembre, ha complicato la posizione turca nel ginepraio siriano.

Se ciò da un lato ha indebolito il sostegno turco ai gruppi di opposizione, dall'altro ha allontanato ulteriormente la prospettiva di una caduta del presidente Bashar al-Assad (obiettivo principale della Turchia in Siria) e ha anche **accresciuto il flusso di rifugiati alla sua frontiera meridionale**, aggravando la crisi umanitaria del popolo siriano. Nonostante Ankara abbia una politica "*open-door*", negli ultimi tempi sono state adottate **forti restrizioni al passaggio delle persone in territorio turco** per ragioni di sicurezza e di fatto la frontiera tra i due paesi è chiusa.

Non da ultimo, la **recente alleanza di Mosca con l'Unione democratica del popolo (PYD)** ha aggiunto un altro elemento di preoccupazione per il governo turco, che guarda con timore al rafforzamento dei curdi siriani e al consolidamento delle loro posizioni nel nord del paese. **La formazione *de jure* di autonomie curde al suo confine meridionale è uno scenario che la Turchia ha cercato di evitare fin dallo scoppio del conflitto in Siria**, sia alla luce dei presunti legami tra PYD e PKK sia per evitare che queste possano alimentare sentimenti autonomisti nella minoranza curda del paese.

Ciò contribuisce a spiegare non solo le direttrici della politica turca di fronte agli sviluppi in Siria, ma anche il fatto che l'ingresso nella coalizione anti-IS, la scorsa estate, sia servito per condurre bombardamenti più contro le postazioni del PKK al di fuori dei confini turchi che contro lo Stato Islamico. Da qui anche le ambiguità nella lotta al Califfato, la cui avanzata in territorio siriano ha fatto buon gioco per minare le posizioni dei curdi siriani. Se il governo di Ankara ha fermamente respinto le recenti accuse di Mosca su un suo presunto sostegno a IS, **non si può negare che in questi anni il territorio turco sia servito come corridoio di passaggio non solo di migliaia di *foreign fighters* diretti in Siria e Iraq**, ma anche di traffici illeciti, anche di greggio, che hanno contribuito a finanziare le casse del Califfato.

D'altro canto, però, proprio la presenza russa in Medio Oriente e il deterioramento delle relazioni tra Mosca e Ankara, con tutte le conseguenze che ciò comporta sul piano energetico ed economico, starebbero spingendo verso un riavvicinamento tra Turchia e Israele. Alleati strategici negli anni Novanta, i rapporti tra i due paesi si sono progressivamente allentati durante il secondo mandato governativo di Erdoğan, fino a giungere alla rottura nel 2010 in seguito all'incidente della *Mavi Marmara* in cui civili turchi persero la vita in seguito a un attacco israeliano.

La retorica anti-israeliana del *leader* turco è stata molto forte in questi anni ed il cambiamento di rotta degli ultimi tempi più che da una ritrovata affinità sembrerebbe essere dettato dalla necessità di uscire

da una condizione d'isolamento in cui entrambi i paesi si trovano. A ciò si aggiungono considerazioni di carattere energetico derivanti dal bisogno turco di ridurre la propria dipendenza dalla Russia e dall'esigenza di Israele di trovare rotte e sbocchi per il gas del giacimento off-shore Leviatano.

Verso un rilancio delle relazioni con l'Unione europea?

Dopo anni di stallo, i negoziati di adesione della Turchia con l'Unione europea hanno conosciuto un rinnovato slancio con l'apertura a metà dicembre di un nuovo capitolo, il XVII, relativo alla politica economica e monetaria. Dall'avvio del processo negoziale, nell'ottobre del 2005 la Turchia ha aperto 15 dei 35 capitoli previsti per l'ingresso nella UE. Di questi, però, solo uno (ricerca e sviluppo) è stato provvisoriamente chiuso, mentre diversi capitoli rimangono bloccati. In dieci anni i negoziati tra Turchia e Ue hanno attraversato fasi alterne fino a giungere all'impasse del 2010, solo temporaneamente superata con l'apertura del capitolo su cooperazione regionale nel novembre del 2013.

Sono molteplici le ragioni alla base dei difficili rapporti tra Ankara e Bruxelles, accompagnati negli anni anche da una crescente disaffezione turca verso il progetto europeo. Agli ostacoli di natura tecnica, all'annosa questione cipriota e al rallentamento del processo di riforme in Turchia è corrisposta una mancanza di volontà da parte europea nel far avanzare i negoziati di adesione, complice anche la manifesta opposizione di diversi stati europei, *in primis* Francia² e Germania, alla *membership* turca. Dalle proteste di Gezi Park, inoltre, **la UE è stata molto critica nei confronti della stretta del governo sulla libertà di stampa e di espressione** e, a più riprese, non ha mancato di esprimere preoccupazione per la svolta illiberale nel paese, l'erosione dello stato di diritto e la crescente influenza dell'esecutivo sul potere giudiziario.

Tuttavia, al di là delle difficoltà negoziali e delle criticità del contesto interno turco, **la Turchia rappresenta per l'Europa un partner chiave tanto nella lotta al terrorismo di matrice jihadista** che nella gestione dei flussi migratori e nell'accoglienza ai rifugiati siriani. Proprio la questione dei rifugiati è stata la molla che ha spinto i leader europei a richiedere una più stretta collaborazione con Ankara, mettendo sul tavolo quella che alcuni analisti turchi hanno definito come una "proposta indecente"³.

Sotto la pressione dell'emergenza migratoria, lo stesso cancelliere tedesco Angela Merkel, in visita ad Ankara subito dopo il Consiglio europeo di metà ottobre, pur non celando le proprie riserve sulla situazione politica interna, ha proposto un piano d'azione in cui "ogni cosa era sul tavolo", compreso un pacchetto di aiuti pari a 3 miliardi di euro in cambio della collaborazione della Turchia a regolamentare, o meglio a tamponare, il flusso di rifugiati verso l'Europa.

La Turchia è il paese che oggi accoglie il numero più consistente di rifugiati siriani, oltre 2,5 milioni su un totale che supera i 4,5 milioni presenti nella regione mediorientale⁴, con un onere finanziario che ha superato 8 miliardi di dollari. In contropartita il governo turco ha richiesto la liberalizzazione del regime dei visti per i cittadini turchi nell'area Schengen e la ripresa dei negoziati di adesione. **L'accordo raggiunto a fine novembre segna dunque l'avvio di un dialogo politico tra**

² L'opposizione francese all'ingresso della Turchia nella Ue forte sotto la presidenza di Nicolas Sarkozy si è notevolmente attenuata a partire dal 2012 con il presidente François Hollande.

³ Ahmet K. Han, *An Indecent Proposal? The Issue of Syrian Refugees and EU-Turkey Relations*, ISPI Commentary, November 2, 2015, <http://www.ispionline.it/it/pubblicazione/indecnt-proposal-issue-syrian-refugees-and-eu-turkey-relations-14099>

⁴ Dati Unhcr al 6 febbraio 2016, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>

Turchia e UE che, oltre alle migrazioni, include una più stretta cooperazione in settori strategici quali energia, politica estera, terrorismo.

Se questo ritrovato spirito di cooperazione sembrerebbe far ripartire anche un processo negoziale in stallo da tempo, l'accento sulla "sicurezza innanzitutto" da parte della Ue non sembra riporlo su solidi binari. Ciò infatti mette in discussione quell'approccio normativo, e quindi il rispetto di quei valori di democrazia, rispetto dei diritti umani e delle libertà individuali che sono alla base del processo di adesione così come della stessa costruzione europea.

Sebbene il nuovo governo guidato da Davutoğlu abbia approvato di recente un pacchetto di riforme da attuare a tappe successive entro i prossimi dodici mesi, per certi aspetti la Turchia è oggi più lontana dall'adeguamento agli *standard* europei di quanto non lo fosse dieci anni fa. La stessa Commissione europea nel suo rapporto annuale sui progressi della Turchia, pubblicato dopo le elezioni di novembre per non influenzare il voto, ha evidenziato il rallentamento del processo di riforme e lo scollamento tra l'accento del governo sull'obiettivo europeo, da un lato, e l'adozione di leggi in materia di stato di diritto, libertà di espressione e associazione contrarie agli standard della UE, dall'altro.

Alla luce dei recenti sviluppi **sono molti i dubbi sul fatto che le relazioni tra Turchia e UE riusciranno ad andare oltre la contingenza dettata dall'emergenza rifugiati ed a proseguire senza deragliamenti o *impasse*.** Perché ciò si realizzi, è necessario, da un lato, che la *leadership* turca ritrovi quello slancio riformatore che aveva caratterizzato il governo dell'AKP nel primo mandato, dall'altro che la Ue mostri credibilità e fermezza nel portare avanti i negoziati e nel favorire l'apertura di altri capitoli, soprattutto di quelli prioritari – quali il 23, relativo a ordinamento giudiziario e diritti fondamentali, e il 24 su giustizia, libertà e sicurezza – per far progredire le riforme interne in Turchia. Sullo sfondo però risulta cruciale la soluzione della questione cipriota che continua a rappresentare uno dei principali ostacoli nel cammino di Ankara verso Bruxelles.

Nota chiusa il 28-12-2015, aggiornata il 10-02-2016

*Le opinioni riportate in questa nota sono riferibili esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.
Coordinamento redazionale a cura di:*

Camera dei deputati
SERVIZIO STUDI
DIPARTIMENTO AFFARI ESTERI
Tel. 06.67604939
e-mail: st_affari_esteri@camera.it
<http://www.parlamento.it/osservatoriointernazionale>