

PAESI CANDIDATI: TURCHIA

Turchia e Unione Europea

DI ELENA BARACANI

Dopo decenni di avvicinamento al mondo occidentale e ai suoi valori, come la democrazia, la Turchia negli ultimi anni sembra invece allontanarsi progressivamente. L'Unione Europea avrebbe la possibilità, attraverso l'incentivo dell'adesione associato a una forte condizionalità democratica, di invertire la direzione di questo processo, ma forse non ha la volontà e la lungimiranza per farlo.

Occidentalizzazione ed europeizzazione

La Turchia, tra tutti i paesi musulmani, è quello che ha avuto i contatti maggiori e più duraturi con l'Occidente. Il coinvolgimento della Turchia nelle organizzazioni atlantiche ed europee inizia subito dopo la fine della Seconda guerra mondiale, non appena tali organizzazioni vengono create, con l'adesione all'Organizzazione Europea per la Cooperazione Economica (OECE) nel 1948, al Consiglio d'Europa nel 1949, alla NATO nel 1952. Le relazioni con l'allora Comunità Europea (CE) risalgono, invece, al 1963 con la firma dell'Accordo di Associazione (il cosiddetto Accordo di Ankara) che conteneva tra l'altro una prospettiva – sebbene remota – di adesione¹, che porterà la Turchia, nel 1987, sull'onda dell'allargamento della CE ai paesi dell'Europa meridionale (Grecia, Portogallo e Spagna), a presentare ufficialmente domanda di adesione alla Comunità. Trascorreranno più di dieci anni prima che tale domanda venga accolta (si veda la Tabella 1). La Turchia viene, infatti, riconosciuta come “un paese candidato [all'adesione] destinato ad unirsi all'Unione sulla base de-

Tab. 1

I momenti principali nelle relazioni Turchia-UE*

1963	Accordo di Ankara (art. 28)
1987	Domanda di adesione
1995	Unione doganale
1999	CE Helsinki: riconoscimento <i>status</i> candidato all'adesione
2005	Apertura negoziati di adesione
2006	Sospensione parziale dei negoziati di adesione

*elaborazione dell'autore

TURCHIA



- Superficie: 783.562 km²
- Popolazione : 75.586.100 abitanti
- Forma di governo: Repubblica parlamentare
- Capitale: Ankara

gli stessi criteri degli altri paesi candidati” solo dal Consiglio Europeo di Helsinki del 1999².

Già da questa brevissima ricostruzione delle relazioni bilaterali Turchia-UE emerge la peculiarità di questo paese rispetto a tutti gli altri candidati all’adesione. Infatti, la Turchia è l’unico caso per cui la CE/Unione Europea ha impiegato più di dieci anni per decidere che poteva essere formalmente riconosciuto come un paese candidato all’adesione, e sembra che, alla fine, la candidatura sia stata accettata a causa soprattutto delle pressioni da parte degli Stati Uniti.

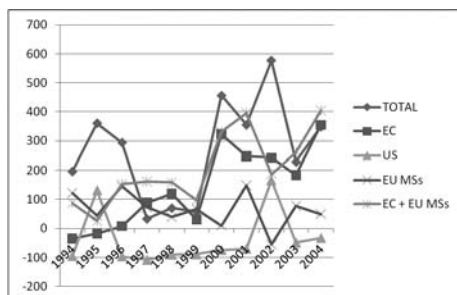
Il processo di avvicinamento della Turchia alla UE rallenta nuovamente in occasione del Consiglio Europeo (CE) di Copenaghen del 2002³, quando, nonostante le forti pressioni degli Stati Uniti, viene deciso di rimandare la decisione di aprire i negoziati di adesione. Tali negoziati si aprono tre anni più tardi, e nell’Accordo quadro di tali negoziati viene sottolineato che sebbene “l’obiettivo comune dei negoziati è l’adesione”, “i negoziati sono un processo aperto, il cui risultato non può essere garantito a priori”, e che “tenendo presenti tutti i criteri di Copenaghen, se la Turchia non sarà pronta ad assumersi tutti gli obblighi per poter diventare membro, dovrà esserle assicurato un forte ancoraggio a tutte le strutture europee attraverso un legame il più forte possibile”. Per la prima volta viene stabilito che i negoziati di adesione potrebbero portare a un esito diverso da quello naturale. Nello stesso accordo vengono anche stabiliti i requisiti in base ai quali verrà misurato il progresso della Turchia nel prepararsi per l’adesione, ovvero: i criteri di Copenaghen⁴, l’impegno ad avere buone relazioni di vicinato e a risolvere pacificamente le dispute di confine, il continuo sostegno agli sforzi per giungere a una risoluzione del problema di Cipro⁵; e l’adempimento degli obblighi per la Turchia derivanti dall’Accordo di Ankara e dal suo protocollo aggiuntivo che estende l’accordo di associazione a tutti i nuovi stati membri della UE, compresa la Repubblica di Cipro⁶. È stato proprio il mancato rispetto di quest’ultima condizione, che implica di fatto il riconoscimento da parte della Turchia della Repubblica di Cipro, a portare l’Unione Europea nel 2006 alla decisione di sospendere parzialmente i negoziati di adesione, ovvero è stato deciso di non aprire sei capitoli rilevanti dal punto di vista delle restrizioni turche relative alla

Repubblica di Cipro, e di non chiudere tutti gli altri capitoli fintantoché la Turchia non avrà data piena implementazione al Protocollo Aggiuntivo all'Accordo di Ankara (European Commission 2006). Al momento il processo di *screening* sta andando avanti, sono stati aperti i negoziati su dodici capitoli, e uno è stato chiuso provvisoriamente (scienza e ricerca), sebbene non ci siano stati sviluppi nell'implementazione del protocollo aggiuntivo all'Accordo di Ankara.

È importante soffermarsi brevemente sull'impatto dell'Unione Europea sulla democratizzazione della Turchia. Come ben noto l'allargamento viene solitamente definito lo strumento di politica estera della UE di maggior successo nel favorire dinamiche interne di trasformazione, come il processo di democratizzazione dei paesi candidati. A questo proposito, per la Turchia è possibile osservare che gli incentivi offerti – in termini soprattutto di adesione, ma anche assistenza economica (si veda la Figura 1) – condizionati al rispetto di specifiche condizioni politiche (si veda la Tabella 2), hanno favorito nel periodo 2001-2005 l'adozione da parte di Ankara di un numero considerevole di riforme politiche, mentre a seguito dell'apertura dei negoziati di adesione tali riforme hanno subito un forte rallentamento sia in termini di quantità che qualità. Questo cambiamento può essere spiegato, almeno in parte⁷, in termini di scarsa credibilità della UE che, come precedentemente osservato, per la prima volta, ha offerto a un paese candidato una prospettiva di adesione incerta e non sincera. Tra le riforme politiche adottate dalla Turchia nel periodo 2001-05 (per un esame dettagliato si veda Baracani 2008) occorre soffermarsi brevemente su quella relativa al Consiglio per la Sicurezza Nazionale (CSN)⁸. In linea con le specifiche richieste dell'U-

Figura 1

Dati sul totale di assistenza allo sviluppo* concessa alla Turchia da EC (Commissione europea), US (Stati Uniti), EU MSs (stati membri della UE), e EC+EU MSs (Commissione Europea + stati membri UE) (milioni 2007 US\$), 1994-2004.



Fonte: Dati estratti nel settembre 2009 da IDS Online-DAC Database – Destination of Official Development Assistance and Official Aid – OECD.Stat (compilazione dell'autore)

*Pagamenti reali

nione Europea, indicate nel Partenariato di Adesione, la Turchia grazie a un emendamento alla legge sul CSN inserito nel settimo pacchetto di riforme, dell'agosto 2003, ha consentito l'elezione di un civile alla carica di Segretario Generale del CSN. È interessante osservare che il controllo civile dei militari è uno dei pochi ambiti di *policy* in cui la Turchia si è particolarmente impegnata nel soddisfare le richieste dell'Unione Europea. Tale livello di realizzazione viene spiegato, da un lato, dal fatto che tali richieste sono in linea con l'agenda politica del partito al governo, erede dei pre-

Tab. 2**Le condizioni politiche della UE per la Turchia***

Democrazia e stato di diritto	Efficienza e indipendenza del sistema giudiziario (Partenariato di adesione 2001, 2003, 2006)
	Controllo civile dei militari (Partenariato di adesione 2001, 2003, 2006)
	Riforma pubblica amministrazione (Partenariato di adesione 2006)
	Governo locale (Partenariato di adesione 2006)
	Lotta alla corruzione (Partenariato di adesione 2006)
	Diritti umani e delle minoranze
	Lotta alla tortura e ai maltrattamenti (Partenariato di adesione 2001, 2003, 2006)
	Garanzia e protezione delle libertà civili (Partenariato di adesione 2001, 2003, 2006)
	Lotta alla discriminazione (Partenariato di adesione 2001, 2003, 2006)
	Condizioni dei detenuti (Partenariato di adesione 2001, 2003, 2006)
	Firma/ratifica trattati internazionali sui diritti umani (Partenariato di adesione 2001, 2003)
	Formazione sui diritti umani (Partenariato di adesione 2001, 2003)
	Situazione nel Sud Est (Partenariato di adesione 2001, 2003, 2006)
	Garanzia e protezione dei diritti culturali delle minoranze (Partenariato di adesione 2001, 2003, 2006)
Obblighi internazionali	Risoluzione del problema di Cipro (Partenariato di adesione 2001, 2003, 2006)
	Dispute di confine (Partenariato di adesione 2001, 2003, 2006)

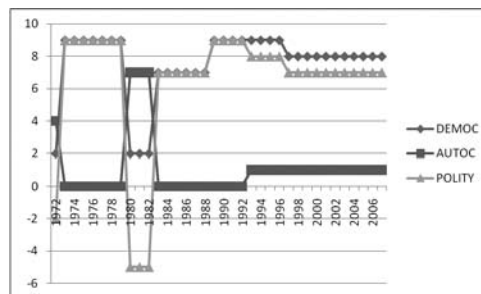
*elaborazione dell'autore

cedenti partici islamici alla cui dissoluzione i militari avevano contribuito, e dall'altro, che i militari non agiscono da *veto-players* ovvero non ostacolano tale riforma (sebbene non siano mancate delle resistenze), mostrando così una rivalutazione del loro ruolo nella vita politica turca alla luce del sempre maggiore avvicinamento della Turchia alla UE. Tuttavia, tale riforma, sebbene importante per il processo di democratizzazione turco, ha portato alcuni analisti (Rubin 2008; Capezza 2009) a sottolineare la pericolosità dell'indebolimento del potere dei militari negli affari interni del paese nel momento in cui mancano altri controlli sull'attività di governo, come quello esercitato dal Presidente Ahmet Necdet Sezer per preservare la natura laica della repubblica, o si indeboliscono, come quello rappresentato dallo storico orientamento dei giudici della Corte Costituzionale⁹, in quanto consentirebbe al primo ministro Recep Tayyip Erdogan di far avanzare l'agenda pro-islamista.

Democratizzazione e islamizzazione

L'attuale regime politico turco può essere definito come una democrazia non ancora consolidata oppure come un regime ibrido, in quanto caratterizzato dalla presenza allo stesso tempo di aspetti tipici di un regime democratico, ad esempio le elezioni sono competitive e ci sono stati più di venti partiti diversi al governo, e di un regime autoritario, principalmente nel campo delle libertà civili. Infatti, laddove Polity IV (si veda la Figura 2) assegna alla Turchia un punteggio di 7 su una scala che va da +10 (*full democracy*) a -10 (*full autocracy*), Freedom House definisce la Turchia come par-

Figura 2
I punteggi di Polity IV su *Democracy* (DEMOC*), *Autocracy* (AUTOC**), e *Polity* (POLITY***) per la Turchia, 1972-2007 (Elaborazione dell'autore)



Fonte: Polity IV, Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2007

* L' indicatore Democracy viene rappresentato su una scala crescente di 11 punti (da 0 a +10).

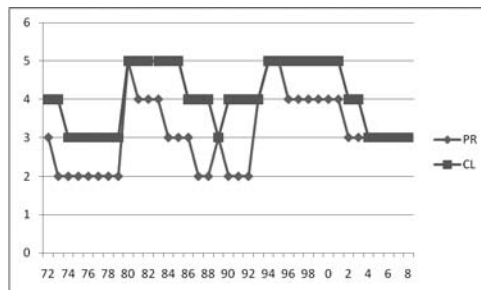
** Anche l' indicatore Autocracy viene rappresentato da una scala crescente di 11 punti (da 0 a -10).

*** L' indicatore Polity viene calcolato sottraendo il valore AUTOC dal valore DEMOC, e fornisce un' unica valutazione del regime che può variare da +10 (full democracy) a -10 (full autocracy).

zialmente libera¹⁰ (si veda la Figura 3). Nei paragrafi che seguono sono riassunti brevemente i momenti principali dell'evoluzione del regime politico turco (creazione dello stato, alternanza politica, interventi dei militari nella sfera politica, ascesa e consolidamento del Partito della Giustizia e dello Sviluppo-AKP).

Subito dopo aver proclamato la Repubblica, nel 1923, Mustafa Kemal, detto Atatürk, si impegna nella modernizzazione della Turchia imponendo al paese mutamenti radicali, ispirati al principio costituzionale della laicità dello stato¹¹. A questo proposito è importante sottolineare che la Turchia è l'unico paese musulmano in cui il principio della laicità dello stato è inserito nella Costituzione. Ciononostante, la Turchia resta fino alla fine della Seconda guerra mondiale un regime autoritario, in quanto Kemal governa appoggiato da un partito unico, il partito repubblicano del popolo (CHP) da lui fondato nel 1923, e da un'assemblea parlamentare a lui devota. La transizione democratica può essere fatta risalire al 1945 quando il Presidente Ismet İnönü, scelto da Atatürk come suo successore, annuncia che avrebbe consentito la formazione di un partito di opposizione. È così che nel 1946 viene costituito un partito di opposizione, il partito democratico, formato da kemalisti dissidenti, e si tengono le prime elezioni multipartitiche nella storia della repubblica turca. Tuttavia sembra che i risultati delle elezioni siano stati falsati per favorire il partito di regime a scapito del partito democratico, che altrimenti avrebbe vinto la competizione elettorale. Pertanto, l'alternanza politica viene raggiunta solo nel 1950, quando il partito democratico vince le elezioni e forma il suo governo guidato da Adnan Menderes. Nei decenni successivi il cammino della Turchia verso la democrazia è stato interrotto ben quattro

Figura 3
I punteggi di Freedom House sui diritti politici (PR)* e le libertà civili (CL)** in Turchia, 1972-2008



Fonte: Freedom House, *Freedom in the World Country Ratings*, 1972-2009 (elaborazione dell'autore)

* Su una scala da 1 a 7, laddove 1 rappresenta il massimo di libertà e 7 il minimo

** Su una scala da 1 a 7, laddove 1 rappresenta il massimo di libertà e 7 il minimo

volte dagli interventi dei militari nella sfera politica (1960, 1971, 1980, 1997)¹². In particolare, i militari prendono il potere nel 1960 e nel 1980 quando la polarizzazione e l'instabilità economica paralizzano il sistema politico del paese, e forzano il governo alle dimissioni nel 1971 per stabilizzare la vita politica, e nel 1997 a causa delle politiche pro-islamiste del governo di Erbakan (leader del partito integralista Refah, vietato nel 1998 dalla Corte Costituzionale turca per aver violato il principio costituzionale della laicità dello stato). A proposito degli interventi militari nella sfera politica turca, occorre chiarire che i militari hanno giustificato i loro interventi facendo riferimento alla Costituzione che dava loro la responsabilità della protezione dello stato turco sia da sfide interne che esterne (anche se ovviamente non giustificava colpi di stato), e anche ricordare che, subito dopo i loro interventi, i militari si sono ritirati dalla sfera politica e hanno consentito, e in alcuni casi facilitato, il ritorno alla democrazia.

Nonostante gli sforzi dei militari e della Corte Costituzionale per bloccare l'ascesa politica di partiti islamici, le elezioni anticipate del 3 novembre 2002 vengono vinte dal nuovo partito pro-islamico, il Partito della Giustizia e dello Sviluppo (AKP), che ottiene il 34% dei voti e quindi quasi due terzi dei seggi parlamentari. Il successo elettorale dell'AKP viene riconfermato nelle elezioni parlamentari del 2007 con quasi il 47% dei voti, e il potere dell'AKP viene ulteriormente consolidato nel 2008 con la nomina di Abdullah Gül (ex ministro degli esteri del governo di Erdogan), da parte della Grande Assemblea Nazionale Turca, alla carica di Presidente¹³. La nomina di Gül alla Presidenza ha di fatto eliminato il controllo che questa istituzione effettuava sull'attività di governo, in quanto è improbabile che il nuovo presidente ponga il suo veto per motivi di incostituzionalità alla legislazione prodotta dal governo AKP. È difficile stabilire quale sia il contributo reale del governo AKP al processo di democratizzazione ed europeizzazione della Turchia. Ci sono due posizioni estreme. Mentre alcuni autori definiscono l'AKP come un partito islamico moderato, compatibile con i principi democratici, impegnato nel promuovere la democratizzazione del paese, e lo presentano, quindi, come un modello di successo da promuovere anche in altri paesi islamici, altri non credono alla sua auto-descrizione di un partito laico, liberale e democratico, anzi ritengono che utilizzi la democrazia come una copertura per la promozione dell'islamizzazione della Turchia, e che abbia strumentalizzato il processo di adesione all'Unione Europea per eliminare i controlli interistituzionali sull'attività di governo. ◆

NOTE

1. L'aspetto principale di questo accordo era, infatti, l'istituzione di un'unione doganale in tre fasi.
2. Occorre anche ricordare che nel 1995 si realizzò l'unione doganale con l'Unione Europea che copre tuttora essenzialmente i prodotti industriali. Questo significa che la Turchia è diventata parte del mercato interno per quanto riguarda le merci e ha dovuto adottare gran parte della legislazione sul mercato interno indipendentemente dalla prospettiva di adesione. È importante notare anche la diversa percezione da parte della Turchia e della UE di tale unione doganale.

Infatti, mentre essa veniva percepita dalle autorità turche come un primo passo di un cammino irreversibile che avrebbe portato all'adesione, per l'Unione Europea si trattava di uno strumento per sviluppare relazioni strette con la Turchia, ma indipendenti dalla questione dell'adesione.

3. Si tratta del consiglio in cui i capi di stato e di governo dei paesi membri della UE decidono di allargare l'Unione da 15 a 25 stati membri.
4. Tali criteri sono stati decisi dal Consiglio europeo di Copenaghen del 1993, in occasione del quale i capi di stato e di governo dell'Unione Europea decidono che i paesi dell'Europa centrale e orientale che lo desiderano possono diventare membri dell'Unione. Tuttavia, viene stabilito che l'adesione può aver luogo soltanto quando i candidati saranno in grado di soddisfare condizioni formali relative al rispetto per la democrazia e lo stato di diritto, alla protezione dei diritti umani e delle minoranze, a un'economia di mercato funzionante, e all'implementazione dell'*acquis communautaire*.
5. Con questa espressione si fa riferimento alla mancata risoluzione del conflitto etno-politico tra turco-ciprioti – sostenuti dalla Turchia – e la Repubblica di Cipro. Come ben noto, nel 2004 la Repubblica di Cipro è diventata uno stato membro dell'Unione, ma visto che il conflitto non è stato risolto, l'*acquis communautaire* si applica soltanto alla parte meridionale dell'isola. Per il momento l'assorbimento di questo conflitto all'interno della UE non sembra averne favorito la risoluzione, ed è impensabile che la Turchia, in assenza di una risoluzione del conflitto, e quindi in assenza del riconoscimento della Repubblica di Cipro (come ben noto, la Turchia è l'unico paese della comunità internazionale a riconoscere la Repubblica Turca di Cipro del Nord al posto della Repubblica di Cipro), possa diventare un membro dell'Unione.
6. Questa richiesta è conseguente al comportamento della Turchia, che, il 29 luglio 2005, subito dopo aver firmato il protocollo aggiuntivo che modifica l'Accordo di associazione per tenere conto dell'adesione avvenuta il primo maggio 2004 di dieci nuovi paesi membri, ha dichiarato, in un apposito documento, che la firma del protocollo aggiuntivo non significa alcun riconoscimento della Repubblica di Cipro. A seguito di questa dichiarazione, infatti, l'Unione Europea ha adottato, il 21 settembre 2005, una sorta di contro dichiarazione nella quale ha affermato che quanto dichiarato dalla Turchia è del tutto unilaterale, non ha alcun effetto giuridico sul protocollo e sugli obblighi che la Turchia deve rispettare in base al protocollo, e soprattutto che il riconoscimento di tutti gli stati membri è una componente indispensabile del processo di adesione.
7. Si tratta di una spiegazione parziale, in quanto gli attori esterni non hanno solitamente un impatto diretto sui processi interni di democratizzazione. Si tratta, infatti, di un impatto indiretto, ovvero mediato da attori e fattori interni. Pertanto, si può supporre che la scarsa credibilità da parte dell'Unione Europea abbia influito negativamente sugli attori politici interni i quali hanno deciso di non impegnarsi più di tanto nelle riforme richieste dalla UE fintantoché l'adesione non diventi certa.
8. Istituzione costituita da militari di alto grado, subito dopo il loro intervento nella sfera politica del 1960, con il compito esplicito di intervenire negli affari interni ed esterni a difesa dell'interesse nazionale e quello implicito di consentire ai militari di esercitare la loro influenza sul processo politico civile.
9. La Corte Costituzionale turca può sia annullare la legislazione che proibire i partiti politici che contravvengono al principio di laicità dello stato. Fino a questo momento la Corte Costituzionale è rimasta indipendente perché spetta al Presidente nominare i suoi giudici (tra i candidati nominati da altri organi giudiziari). Tuttavia, sia l'elezione alla Presidenza di un membro AKP, sia il crescente controllo esercitato dall'esecutivo sulle nomine dei giudici, ci

portano a ritenere che tale indipendenza non durerà a lungo.

10. Sono i punteggi relativi a libertà civili e diritti politici (si veda la Figura 3) a determinare se un paese è libero, parzialmente libero, o non libero.
11. Per esempio furono soppressi i tribunali e gli ordini religiosi, fu abolita la poligamia, fu introdotto il matrimonio civile e il voto alle donne, e furono riformate l'istruzione e il sistema giudiziario.
12. A questo proposito si può osservare nelle Figure 2 e 3 che tali interventi sono stati associati a un peggioramento negli indicatori utilizzati per descrivere la democraticità del regime politico.
13. A questo proposito occorre ricordare che la nomina di Gül è avvenuta senza rispettare la pratica tradizionale di ricerca del consenso con i partiti dell'opposizione. Erdogan ha utilizzato, infatti, la maggioranza in parlamento per scegliere il Presidente senza consultare i partiti dell'opposizione.

BIBLIOGRAFIA

- E. Baracani, "Pre-accession and Neighbourhood: The European Union's democratic conditionality in Turkey and Morocco". In A. Jünemann and M. Knodt (a cura di) *Externe Demokratieförderung durch die Europäische Union. European External Democracy Promotion*, Nomos Verlag, Baden-Baden 2007, pp. 335-348
- E. Baracani, "EU Democratic Rule of Law Promotion". In A. Magen and L. Morlino (a cura di), *International Actors, Democratization and the Rule of Law: Anchoring Democracy*, Routledge, London 2008
- E. Baracani, *Unione Europea e democrazia in Turchia*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2008
- D. Capezza, *Turkey's Military Is a Catalyst for Reform*. In "Middle East Quarterly", Summer 2009, pp. 13-23
- A. Carkoglu, E. Kalaycioglu, *The Rising Tide of Conservatism in Turkey*, Palgrave, New York 2009
- U. Cizre, *Secular and Islamist Politics in Turkey*, Routledge, New York 2007
- I. Dagi, *Turkey's AKP in Power*. In "Journal of Democracy", luglio 2008, pp. 25-30
- Freedom House, *Freedom in the World Country Ratings, 1972-2009*, 2009.
- W. Hale, *Turkish Politics and the Role of the Military*, Routledge, New York 1994
- Y. Hakan, *Secularism and Muslim Democracy in Turkey*, Cambridge Univ. Press, Cambridge 2009
- B. Lewis, *Why Turkey is the only Muslim Democracy*. In "Middle East Quarterly", mar. '94, pp. 41-49
- B. Lewis, *The Emergence of Modern Turkey*, Oxford University Press, New York 2002
- Polity IV, *Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2007*, 2007.
- M. Rubin, *Erdogan, Ergenekon, and the Struggle for Turkey*. In "Mideast Monitor", agosto 2008
- M. Rubin, *Turkey and Democracy*. In "Euro-Atlantic Quarterly", 2008
- E. H. Solmazturk, *Turkish Secularism is Democratic*. In "Middle East Quarterly", Summer 2008, pp. 67-70
- B. Tibi, *Islamist Parties. Why They Can't Be Democratic*. In "Journal of Democracy", luglio 2008, pp. 43-48
- B. Tibi, *Islamists Approach Europe*. In "Middle East Quarterly", Winter 2009, pp. 47-54