

Antonino Maggiore

Il possibile contributo della Turchia alla Forza di gendarmeria europea

Il 17 settembre 2004 a Noordwijk (Olanda) cinque paesi membri dell'Unione europea (Italia, Francia, Spagna, Paesi Bassi e Portogallo), con una dichiarazione di intenti dei rispettivi ministri della Difesa, hanno dato vita alla Forza di gendarmeria europea denominata Eurogendfor (Egf). Il progetto ha ricevuto un'ulteriore spinta politica con la firma da parte dei medesimi paesi il 18 ottobre 2007 a Velsen (Olanda) di un Trattato che fissa gli obiettivi, la struttura, gli aspetti organizzativi e finanziari di Egf¹. Ha preso così forma una struttura di cooperazione rafforzata tra le forze di polizia a statuto militare dei cinque paesi, con l'obiettivo di contribuire allo sviluppo della Politica europea di sicurezza e difesa ed alla creazione di un unico spazio di libertà, sicurezza e giustizia in ambito europeo, in linea con le conclusioni del Consiglio europeo di Nizza del 2001. Il modello europeo di Forza di polizia con statuto militare ha ricevuto apprezzamenti sul piano internazionale e grande interesse da

parte della dottrina in materia che cataloga Egf nella definizione di *Constabulary Force*, ovvero "una forza organizzata secondo modelli militari, che assicura ordine pubblico e sicurezza in un ambiente non del tutto stabilizzato"² ovvero in quella di *Stability Police*.

Secondo l'art. 1 del Trattato istitutivo, Egf si configura come una forza operativa precostituita con elementi delle Forze di polizia con statuto militare dei paesi membri, rapidamente dispiegabile (fino a 800 unità entro 30 giorni) per condurre compiti di polizia nell'ambito delle operazioni di *crisis management*. Solitamente si distinguono in seno a tale gruppo di operazioni le *substitution missions*, che si caratterizzano quali missioni di controllo dell'ordine pubblico, e le *strengthening missions*, dedicate in particolare alla formazione della polizia locale. A Egf possono essere affidati nello specifico compiti di ordine pubblico e sicurezza, monitoraggio, assistenza e supervisione di forze di polizia locali sia per la parte investigativa che di *intelligence*, e protezione di civili in

¹ Il Comando ed il Quartiere generale di Eugendfor hanno sede in Italia a Vicenza nella base "Generale Chinotto". Il secondo Comandante di Egf, insediatosi il 26 luglio 2007 ed in carica fino al 2009, è il Colonnello dei Carabinieri Giovanni Truglio.

² Cfr. D. T. ARMITAGE, Jr. e A. M. MOISAN, *Constabulary Forces and Postconflict Transition: The Euro-Atlantic Dimension*, INSS Strategic Forum, 218, November 2005.

N. 75 – FEBBRAIO 2008

Sintesi

Nel 2004 cinque paesi membri dell'Unione europea (Italia, Francia, Spagna, Paesi Bassi e Portogallo) hanno dato vita alla Forza di gendarmeria europea, una struttura di cooperazione rafforzata tra le forze di polizia a statuto militare da impiegare nelle operazioni di *crisis management* nell'ambito della Politica europea di sicurezza e difesa.

Oltre alla potenziale adesione degli altri paesi membri dell'Ue, i paesi candidati Ue dotati di forze di polizia militari possono ottenere lo status di osservatore in seno a Egf che consente di prendere parte sia alle esercitazioni che alle missioni di Egf. Tra i candidati a tale status vi è la Turchia.

L'articolo evidenzia alcuni argomenti di carattere strategico-militare a favore del conferimento alla Gendarmeria turca dello status di osservatore in Egf, segnalando al tempo stesso alcune criticità. In particolare si prendono in considerazione le caratteristiche della Gendarmeria turca, il ruolo della Turchia quale membro della Nato, la sua posizione geo-strategica, ed infine l'importanza che la Turchia oggi riveste sul piano della sicurezza energetica.

caso di eventi destabilizzanti (art. 4). Le missioni di polizia affidate a Egf rientrano nel *framework* generale dei *Petersberg Tasks* che ispirano le attività della Pesd. Va inoltre notato come l'insieme degli interventi descritti possono essere svolti da Egf non necessariamente sotto l'egida dell'Ue. La Gendarmeria europea ha infatti una natura flessibile e multilaterale come sancito nell'art. 5 in cui si stabilisce che essa può essere messa a disposizione di operazioni condotte dalle organizzazioni internazionali di cui i cinque paesi sono membri, ovvero Ue, Onu, Nato, Osce, nonché da altre organizzazioni internazionali o da coalizioni costituite *ad hoc*. Il vertice politico e di comando di Egf è costituito dal Comitato interministeriale di alto livello (*High Level Interdepartmental Committee*, Cimin) che raggruppa i rappresentanti ministeriali di ciascun partner. All'unanimità di Cimin sono affidate le decisioni più rilevanti in tema di organizzazione e gestione della Forza ed in particolare ogni determinazione in merito alla partecipazione a missioni operative. Il primo utilizzo della Forza di gendarmeria europea in ambito internazionale è stato disposto da Cimin nel 2007 con una decisione che ne ha autorizzato la partecipazione all'*Integrated Police Unit* (Ipu) dell'operazione Eufor Althea in Bosnia-Erzegovina condotta in ambito Pesd con collaborazione Nato³.

³ Cfr. Council Conclusions on ESDP, 2831st External Relations Council Meeting, Brussels, 19-20 November 2007.

Il possibile contributo della Gendarmeria turca

Nell'art 43 del Trattato istitutivo si precisa che, oltre alla potenziale adesione degli altri paesi membri dell'Ue, i paesi candidati Ue⁴ dotati di forze di polizia militari possano ottenere lo status di osservatore in seno a Egf, evidentemente come preludio ad una piena ammissione una volta conclusosi positivamente il processo di adesione all'Unione. Merita rilevare che lo status di osservatore consente, oltre al distacco di un *liaison officer* permanente presso il Quartiere generale, di prendere parte sia alle esercitazioni che alle missioni di Egf⁵. Tra i candidati a tale status vi è la Turchia con la sua Jandarma (che in turco significa appunto Gendarmeria). Posto che una decisione al riguardo dipende precipuamente da una valutazione di carattere politico, vale la pena soffermarsi su possibili argomenti di carattere strategico-militare in favore del conferimento alla Gendarmeria turca dello status di osservatore in ambito Egf.

Un primo argomento muove dalla constatazione che Jandarma è una forza di polizia a statuto militare di radicata tradizione e caratteristiche conformi alle forze componenti Egf. Creata nel 1839, dotata attualmente di 230 mila effettivi, essa è incaricata di svolgere compiti

⁴ Dopo l'ingresso di Bulgaria e Romania il 1° gennaio 2007, i paesi attualmente candidati con cui sono stati aperti i relativi negoziati sono Turchia e Croazia.

⁵ Cfr. Egf, The Status of Egf Member, Egf Observer, Egf Partner, Amsterdam, 15 November 2007

di mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica, di polizia militare, di vigilanza dei confini e di difesa della sovranità nazionale sull'esteso territorio turco. Jandarma vanta inoltre un'esperienza di primo piano nel settore delle operazioni militari e di polizia in ambito internazionale. Dal 1995 Jandarma ha infatti contribuito attivamente a missioni Onu, Nato e Pesd in dieci paesi: Albania (Mape), Macedonia (Proxima), Congo (Eupol), Iraq (Nato), Israele-Autorità palestinese (Tiph), Afghanistan (Isaf), Georgia (Unomig), Kosovo (Kfor), Bosnia-Erzegovina (Nato, Eupm, Eu Althea), Sudan (Unmis)⁶. Tra queste, le prime quattro sono terminate mentre le altre sei sono ancora in corso, a dimostrazione del

⁶ In dettaglio Jandarma ha contribuito alle seguenti operazioni: Multinational Police Assistance Element (Mape) dispiegata in Albania dalla Ue tra il 1995-2002; Eu Macedonia Police Mission (Proxima) in Macedonia; Kinshasa Police Mission nella Repubblica democratica del Congo condotta dalla Ue (Eupol); Training Team Headquarters della Nato a Baghdad in Iraq (Ntm-I) tra il 2005-2007; Temporary International Presence in Hebron (Tiph) nella provincia di El-Halil attiva dal 1997 nei Territori palestinesi; International Security and Assistance Force attiva dal 2002 in Afghanistan (Isaf); United Nations Observer Mission attiva dal 1994 in Georgia (Unomig); Kosovo Force (Kfor) stabilita nel quadro delle Peace Keeping Support Operations dal 1999 in Kosovo; Nato Force Headquarters in Sarajevo, European Union Bosnia-Herzegovina Police Mission (Eupm) attiva dal 2002, EU Althea Operation in Bosnia-Erzegovina; Unmis stabilita dalle Nazioni Unite dal 2004 in Sudan.

coinvolgimento di Jandarma nelle principali operazioni di *crisis management* attualmente in essere. Dal 1998 Jandarma è inoltre membro effettivo della Fiep⁷, l'associazione delle Forze di polizia a statuto militare.

Un secondo argomento discende dal fatto che la Turchia è dal 1952 membro a pieno titolo della Nato e dal 1992 membro associato dell'Ueo. La Turchia è dunque da oltre mezzo secolo parte integrante del sistema di sicurezza europeo e, come tale, può fornire contributi essenziali alla sua nuova architettura⁸. Ricerche in ambito Nato dimostrano che le principali aree "a rischio" che possono impensierire la sicurezza europea sono collocate in regioni limitrofe alla Turchia⁹, che può quindi giocare un ruolo chiave nello sviluppo della Pesd. Dopo l'11 settembre, l'importanza della Turchia è divenuta ancora più evidente nel perseguimento di obiettivi strategici quali il contrasto al terrorismo, la stabilità e l'unità territoriale in Iraq, il processo di pace israelo-palestinese, la stabilità nel Mediterraneo ed in Medio Oriente. In questi ambiti Ankara sta svolgendo una politica estera molto attiva e

concreta. Si potrebbe ricordare a titolo esemplificativo il successo dell'incontro tra il presidente israeliano Peres e il presidente palestinese Abbas che ha avuto luogo nella capitale turca il 12-13 novembre 2007 alla vigilia della Conferenza di Annapolis. Oppure la pronta disponibilità di Ankara a partecipare alla missione Unifil-2 in Libano. Inserendo Jandarma in qualità di osservatore si doterebbe pertanto Egf dell'apporto conoscitivo e delle *capabilities* di strutture con lunga esperienza in attività Nato, conseguendo un evidente vantaggio nel caso di operazioni di *crisis management* condotte dall'Alleanza in aree limitrofe alla Turchia. L'inclusione della Gendarmeria turca in Egf avrebbe inoltre un valore determinante nel rafforzamento della cooperazione strategica Nato-Ue che difficilmente potrà progredire prescindendo dal coinvolgimento di un membro della Nato quale appunto la Turchia, come dimostrano le frizioni in merito all'applicazione dell'accordo *Berlin Plus* legate all'atteggiamento turco.

Ampliando la prospettiva al complesso delle relazioni Turchia-Ue, appare tuttavia evidente come su di esse pesi notevolmente l'irrisolto nodo della questione cipriota. Un riflesso della situazione di stallo nel negoziato sull'isola si ha proprio nello sviluppo della cooperazione Ue-Nato nel cui ambito Ankara ha mostrato una tendenza ad esercitare forme di ostruzionismo in seguito all'ingresso della Repubblica di Cipro (la parte greca dell'isola) nell'Unione. Si può

auspicare che Ankara compia passi in avanti per superare questo importante punto critico che può determinare un rallentamento della sinergia Ue-Nato.

In terzo luogo, occorre prendere in considerazione l'elemento di fondo che ha reso da sempre la Turchia un attore importante sotto il profilo della sicurezza nell'area: la sua posizione geostrategica. Confinante con Iraq, Iran, Siria e Libano, affacciata sul Mediterraneo, la Turchia occupa una collocazione chiave nella parte sud dell'Europa e rappresenta l'imprescindibile anello di dialogo con il Medio Oriente. Le operazioni di evacuazione dei cittadini europei attraverso la Turchia durante la crisi tra Libano ed Israele nell'estate 2006 hanno dimostrato il valore della sua posizione geografica. Bastione di stabilità e di strutture secolari efficienti, la Turchia appare dunque in grado di offrire un bagaglio di conoscenza essenziale nella gestione di eventuali operazioni di crisi. Ankara è consapevole della propria potenzialità di cerniera tra l'Europa ed il Medio Oriente e ha conseguentemente colto l'opportunità di guidare con la Spagna l'iniziativa dell'*Alliance of Civilizations* in ambito Nazioni Unite. Una consapevolezza che talvolta può impedire alla dirigenza turca di trovare un bilanciamento tra l'indiscusso ruolo nella regione e i meccanismi esistenti in ambito Ue basati sul principio del consenso degli stati membri, come è possibile notare nel caso dell'Agenzia europea di difesa di cui pure Ankara intenderebbe entrare a far

⁷ Association of the European and Mediterranean Police Forces and Gendarmeries with Military Status.

⁸ Al riguardo cfr. V. TALBOT, *Il ruolo della Turchia nella sicurezza europea*, ISPI Policy Brief, Maggio 2006, 33.

⁹ Tra le potenziali aree di crisi si possono annoverare: Bosnia-Erzegovina, Kosovo, Nagorno-Karabakh, Cecenia, Ossezia del Sud, Iraq, Iran, Siria, Libano.

parte. Ma anche questo appare un terreno dove è possibile che entrambe le parti compiano passi in avanti a beneficio dell'intero sistema di sicurezza europeo.

Una considerazione a parte merita l'importanza che la Turchia oggi riveste sul piano della sicurezza energetica rientrando nel più ampio concetto di sicurezza delineata in ambito Ue. Data la sua collocazione geografica, quale paese di transito del bacino del Caspio, la Turchia costituisce uno snodo prioritario nei flussi di prodotti energetici e rappresenta un paese fondamentale per l'approvvigionamento energetico dell'intera Europa. Il paese si sta pertanto dotando di una serie di corridoi energetici¹⁰ che dovrebbero permettergli, una volta in funzione, di giocare un ruolo di primo piano sullo scacchiere energetico mondiale rifornendo un Occidente sempre più dipendente da risorse non proprie ed in competizione con i nuovi giganti asiatici (principalmente India e Cina) per l'approvvigionamento energetico. Appare difficile concepire un efficace sistema di sicurezza energetico che prescindendo dalla futura principale rete di oleodotti e gasdotti almeno in parte alternativi ai rifornimenti russi.

Va infine sottolineato che un rapporto di collaborazione lega Jandarma all'Arma dei Carabinieri che insieme alla Guardia Civil spagnola ha ottenuto nel maggio 2007

dalla Commissione europea un finanziamento nell'ambito del Programma Phare per un progetto di gemellaggio consistente in attività di formazione e *institution-building*, di carattere amministrativo, normativo, operativo e tecnico in favore di Jandarma.

Il gemellaggio – che prevede attività di formazione in materia di tutela dei diritti umani nelle attività di polizia – aiuta a superare un elemento di criticità del possibile contributo turco a Egf, che riguarda appunto il differente training di Jandarma rispetto alle forze simili dei paesi della Ue. Esso mira inoltre ad introdurre una base comune per la definizione di specifiche intese tecniche volte all'integrazione dei militari turchi nelle strutture di Egf rese necessarie dal divario, rispetto alle forze sorelle, ancora esistente nonostante i progressi compiuti da Jandarma negli ultimi anni.

Conclusioni

Al di là delle argomentazioni geo-strategiche, non si può infine non estendere lo sguardo alle future prospettive dell'allargamento dell'Unione europea e, quindi, all'adesione della Turchia. Nella storia dell'Unione il principio inclusivo dell'allargamento si è dimostrato un espediente per assicurare un perdurante periodo di pace. È stato sottolineato come "l'allargamento abbia costituito sinora il più efficace strumento di politica estera per garantire stabilità e sicurezza del continente europeo mediante la diffusione nei paesi entranti di modelli politici ed economici

dell'Unione"¹¹. Una osservazione che sottende l'importanza di estendere i confini dell'Europa ad un paese come la Turchia. Nuove insidie si profilano tuttavia all'orizzonte, come è possibile notare dagli attuali teatri di crisi, che investono anche aspetti di carattere etnico, culturale e religioso in aree rese sempre più vicine dalle interconnessioni a livello globale. Se queste considerazioni permettono di passare dalla cornice complessiva sulla concezione dell'Unione al corollario dell'ingresso della Gendarmeria turca quale osservatore in Egf, è altresì possibile notare che argomenti in favore possono anche prescindere dall'allargamento. La Forza di gendarmeria europea, pur ideata quale strumento di sviluppo della Politica europea di sicurezza e difesa, si configura infatti come una forza multinazionale a se stante al servizio anche di altre organizzazioni internazionali quali Onu, Nato e Osce. Essa costituisce uno strumento di cooperazione limitato e specifico, già esistente in sostanza in molti teatri di crisi, e quindi di per sé disgiunto da ogni considerazione relativa all'allargamento dei confini dell'Unione alla Turchia. Sotto quest'ultimo profilo, ciò che tuttavia appare un dato acquisito è che il 1° ottobre 2005 il Consiglio europeo ha formalmente aperto il negoziato di adesione della Turchia all'Ue e, sia pure con battute d'arresto legate soprattutto al nodo cipriota, sei¹² dei

¹⁰ Cfr. Turkey's Energy Strategy, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/european_energy_policy/turkeys_energy_strategy_en.pdf.

¹¹ V. TALBOT, cit.

¹² Attualmente nel negoziato di adesione sono stati aperti 6 dei

trentacinque capitoli sul tavolo negoziale sono stati aperti. Segno che il cammino europeo di Ankara sta procedendo. Il risultato delle elezioni politiche del luglio 2007 in Turchia ha d'altro canto confermato la scelta di fondo del popolo turco in favore di un processo di riforme stimolato dalla candidatura europea. Nel caso in cui il processo negoziale fosse ultimato e la Turchia avesse dimostrato di avere le carte in regola per l'adesione, la scelta di includere sin da ora la Gendarmeria turca in Egf si potrebbe dimostrare doppiamente vincente: per aver dotato da subito Eurogendfor del significativo apporto militare e geo-strategico di Jandarma in qualità di osservatore e per aver gettato le basi per una sua sempre maggiore integrazione nella relativa struttura militare.

35 capitoli (Statistiche, Impresa e Politica industriale, Controlli finanziari, Reti Trans-europee, Salute e protezione dei consumatori, Scienza e Ricerca, quest'ultimo anche provvisoriamente chiuso). Il negoziato di adesione ha subito una frenata a seguito della decisione del Consiglio affari generali e relazioni esterne dell'11 dicembre 2006 che ha subordinato la chiusura provvisoria di 8 capitoli negoziali (Libero movimento dei beni, Diritto di stabilimento e libertà di servizi, Servizi finanziari, Agricoltura e sviluppo rurale, Pesca, Trasporti, Unione doganale, Relazioni esterne) alla piena applicazione del così detto Protocollo di Ankara in materia doganale da parte della Turchia.

Global Watch, l'osservatorio sulle opportunità globali costituito da ISPI e Università Bocconi, monitora aree geopolitiche e geoeconomiche di particolare interesse per l'Italia.

Global Watch è strutturato in quattro Osservatori, dedicati a:

- ✓ Europa
- ✓ Politica europea di vicinato
- ✓ Cina/Focus China
- ✓ Sicurezza e studi strategici

Il lavoro degli Osservatori è affiancato da alcuni Programmi di ricerca:

- ✓ Turchia
- ✓ Paesi del Golfo
- ✓ Caucaso e Asia centrale
- ✓ Argentina
- ✓ Diritti umani

**Global Watch
ISPI
Palazzo Clerici
Via Clerici, 5
I - 20121 Milano
www.ispionline.it**

**Per informazioni:
ispi.policybrief@ispionline.it
ispi.policybrief1@ispionline.it**

© ISPI 2008