

N. 18 - SETTEMBRE 2007

# La dimensione strategica dell'Asia centrale tra Russia, Cina e Usa

Matteo Fumagalli

Programma Caucaso e Asia centrale

## Sintesi

La fine della guerra fredda e ha portato ad uno stravolgimento delle relazioni strategiche in Asia centrale. L'implosione dello stato sovietico e la conseguente indipendenza delle cinque repubbliche centroasiatiche hanno rimesso in discussione l'importanza strategica della regione.

Per gran parte degli anni Novanta gli Stati Uniti, la Russia e la Cina hanno percepito le repubbliche centroasiatiche come un collettaneo di "stan" non proprio degni di nota. Gli attacchi dell'11 settembre 2001 hanno cambiato la percezione dell'Asia centrale e della sua importanza strategica: il riferimento a un presunto nuovo "Grande Gioco" diventava la spiegazione delle dinamiche in corso. Gli eventi che si sono succeduti dalla fine del 2004 hanno mostrato come il ruolo statunitense nella regione fosse assai più precario di quanto fosse possibile immaginare.

Oggi, l'influenza statunitense è in declino, mentre Russia e Cina sembrano saldamente in controllo. Gli allineamenti strategici in Asia centrale sono tuttora sostanzialmente fluidi, come mostrano la repentina crisi tra Usa e Uzbekistan e il voltafaccia di Tashkent.

### *Introduzione*

La fine della guerra fredda e dell'era bipolare ha portato ad uno stravolgimento delle relazioni strategiche in Asia centrale. In epoca sovietica le relazioni tra la regione ed il mondo esterno passavano da Mosca. Non vi erano rappresentanze diplomatiche nella regione, l'accesso alla quale era interdetto alla quasi totalità dei cittadini non sovietici, non vi erano élites diplomatiche centroasiatiche e soprattutto non vi era alcuna sistematica riflessione teorica sul ruolo che la regione potesse occupare nel sistema internazionale in quanto non se ne vedeva la necessità: l'ordine nella regione era garantito da Mosca e l'input delle élites regionali nel definire questo ordine pareva minimo. L'implosione dello stato sovietico e la conseguente indipendenza delle cinque repubbliche centroasiatiche hanno rimesso in discussione non solo questa certezza, ma anche l'importanza strategica della regione.

Nell'immediato (i primi anni Novanta) il consolidamento statale e dell'identità nazionale costituivano le priorità delle élites centroasiatiche. Per le potenze (geograficamente<sup>1</sup>) esterne alla regione, oltre al consolidamento della statualità delle cinque repubbliche (che avrebbe evitato irredentismo e secessionismo), l'accesso alle risorse energetiche (petrolio e gas naturale) rappresentava la principale ragione per allacciare rapporti con gli attori regionali. Verso la fine degli anni Novanta apparve inconfutabile che la minaccia posta dal radicalismo islamico avrebbe occupato un ruolo centrale nelle relazioni tra le repubbliche post-sovietiche e ogni altro attore che avrebbe voluto interagire con loro.

Come avrebbero risposto le repubbliche centroasiatiche a questo crescente interesse per la regione ha dato vita a una serie di dibattiti, accademici e non. Sarebbero rimaste a gravitare nell'orbita russa o avrebbero optato per l'allacciamento di rapporti più o meno stretti con altri attori, più o meno vicini? Di contro, come avrebbe reagito l'unica superpotenza globale rimasta, gli Stati Uniti, alla comparsa di un nuovo teatro regionale?

Al fine di rispondere a queste domande esaminerò il ri-allineamento strategico dell'Asia centrale dall'indipendenza a oggi, facendo particolare attenzione alle dinamiche successive agli attacchi dell'11 settembre 2001. E' bene chiarire subito che chi scrive non ritiene che gli attacchi dell'11 settembre abbiano costituito o generato un cambiamento strutturale nel sistema internazionale. L'impatto degli attacchi sulle relazioni strategiche in Asia centrale è stato tutt'altro che secondario, ma rimangono forti elementi di continuità con il periodo sovietico e irrisolte tensioni rendono prematuro ogni giudizio sull'effettivo consolidamento del sistema regionale centroasiatico.

*Policy-makers* e analisti hanno fatto uso frequente di metafore e nuovi strumenti di analisi per riferirsi alle dinamiche strategiche e di sicurezza dei paesi centroasiatici e di quegli attori che hanno cercato di espandere la propria presenza e influenza nella

---

<sup>1</sup> Chiarisco subito che il mio uso dei termini interno ed esterno alla regione è puramente geografico. Infatti quello che mi propongo di mostrare è come l'appartenenza di un attore alla regione sia stato oggetto di aspra contestazione, ma soprattutto l'articolazione della alterità di un attore rispetto al contesto centroasiatico è stato utilizzato come giustificazione per ridurre la presenza.

regione. Complesso di sicurezza regionale<sup>2</sup> e comunità di sicurezza<sup>3</sup> sono i due concetti più comunemente usati nel corso degli ultimi quindici anni per ripensare la formazione del sistema regionale in Asia centrale. Esaminerò queste dinamiche guardando all'Asia centrale quale esempio di quelli che Alessandro Colombo definisce "sistemi regionali post-unitari"<sup>4</sup>. Nella prima parte del saggio in particolare mi concentrerò sulle strategie degli unici attori che hanno mostrato di avere sia le risorse che la visione strategica per imporsi nella regione (Russia, Cina e Stati Uniti)<sup>5</sup>, nonché sugli orientamenti internazionali delle repubbliche della regione, evidenziandone somiglianze e differenze.

La seconda parte del saggio esamina due casi studio specifici: la nascita e crisi della Partnership Strategica tra Stati Uniti e Uzbekistan (2001-2005) e il consolidamento della Organizzazione per la Cooperazione di Shanghai (Sco, 2001-2007). L'analisi di questi processi (di ascesa e declino statunitense, consolidamento della egemonia russa e simultanea crescita dell'influenza economica cinese) costituiscono due casi studio rappresentativi dei processi di contestazione cui è stato soggetto il sistema regionale centroasiatico. Discutere i due casi studio mi consentirà di esaminare uno dei fattori di instabilità che secondo Colombo affliggono tali sistemi regionali: i deficit di legittimità che gravano sui confini del sistema, sul numero e sull'identità dei suoi attori e sull'esistenza del sistema stesso<sup>6</sup>. Oggetto di contestazione nell'Asia centrale post-sovietica, al pari di altri sistemi post-unitari, sono stati i confini (dove finisce l'Asia centrale?), il numero e l'identità degli attori (gli Usa sono una potenza centroasiatica? Che dire della Russia e della Cina?), nonché il sistema stesso (esiste un sistema regionale centroasiatico separato da altri sistemi limitrofi?).

Concluderò questo contributo sostenendo che il recente ri-allineamento strategico è il risultato di una convergenza normativa delle élites regionali, russe e cinesi. Il concetto di comunità di sicurezza sviluppato da Adler e Barnett (e applicato al contesto centroasiatico da Heathershaw<sup>7</sup>) appare pertinente per cogliere l'elemento coagulante della Organizzazione per la Cooperazione di Shanghai. Al tempo stesso appare prematuro sostenere che il sistema regionale centroasiatico sia ormai consolidato. Come sostiene Colombo con riferimento alla formazione dei sistemi regionali sorti sulle ceneri del sistema unitario, la statualità tanto difesa (assieme a una autentica gelosia della propria sovranità) dalle cinque repubbliche centroasiatiche appare tuttora debole.

---

<sup>2</sup> Si vedano: B. BUZAN - O. WÆVER, *Regions and Power: The Structure of International Security*, Cambridge, 2003; R. ALLISON - L. JONSON (eds.), *Central Asian Security: The New International Context*, London, 2001.

<sup>3</sup> Si vedano: E. ADLER - M.N. BARNETT, *Governing Anarchy: A Research Agenda for the Study of Security Communities*, in «Ethics and International Affairs», 10, 1996; J. HEATHERSHAW, *Worlds Apart: The Making and Remaking of Geopolitical Space in the US-Uzbekistan Strategic Partnership*, in «Central Asian Survey», 18, 2007, 1.

<sup>4</sup> A. COLOMBO, *Frammentazione e ordine internazionale. I sistemi regionali post-unitari e il nuovo arco dell'instabilità*, in «Quaderni di Relazioni Internazionali», 2006, 3.

<sup>5</sup> Non sto sottintendendo che questa visione strategica sia sempre stata coerente o coerentemente applicata.

<sup>6</sup> A. COLOMBO, *Frammentazione e ordine internazionale. I sistemi regionali post-unitari e il nuovo arco dell'instabilità*, cit., pp. 86-87.

<sup>7</sup> J. HEATHERSHAW, *Worlds Apart: The Making and Remaking of Geopolitical Space in the US-Uzbekistan Strategic Partnership*, cit.

Proprio questa debolezza e le tensioni irrisolte costituiscono e anzi richiedono cooperazione tra attori regionali ed extra-regionali.

### 1. *Ripensare le dinamiche di integrazione e frammentazione regionali*<sup>8</sup>

Il crollo del sistema bipolare ha portato a una autentica proliferazione degli studi sul regionalismo<sup>9</sup> e a un ripensamento di questioni relative alla sicurezza a livello regionale<sup>10</sup>. Le teorie delle relazioni internazionali offrono una ricca selezione di approcci che cercano di spiegare le dinamiche di frammentazione ed integrazione seguiti alla fine del bipolarismo. Le teorie (neo)realiste<sup>11</sup> hanno tradizionalmente sminuito il ruolo delle istituzioni internazionali e delle dinamiche cooperative fra gli stati a favore di una presunzione del sistema quale anarchico, in cui il comportamento degli attori (stati) è il risultato della distribuzione di potenza (militare o economica). Negli approcci neorealisti le forme di cooperazione più comuni sono le alleanze militari in cui gli attori più deboli collaborano e cercano di bilanciare quell'attore che costituisce una minaccia. Se gli assunti neorealisti fossero validi, nel contesto centroasiatico dovremmo aspettarci una cooperazione tra le repubbliche post-sovietiche al fine di controbilanciare una minaccia comune (effettiva o immaginata). La conseguenza di questo comportamento sarebbe una forte spinta integrativa verso la cooperazione regionale. In realtà non solo le repubbliche dell'Asia centrale non hanno cooperato per bilanciare l'influenza russa (il Turkmenistan si è dichiarato permanentemente neutrale, l'Uzbekistan ha cercato di ridurre al minimo il retaggio culturale russo sul paese), ma alcuni mantenevano stretti legami con Mosca (Kirghizistan e Kazachstan, pur all'interno di una politica multivettoriale), e il Tagikistan entrava in una relazione di tipo clientelare con questa. Un altro principio neorealista vedrebbe negli stati più deboli i più accesi entusiasti di strutture multilaterali per bilanciare minacce regionali. Di nuovo, il Tagikistan avrebbe dovuto farsi promotore di una serie di strutture regionali per bilanciare il vicino Uzbekistan e le ambizioni di egemonia regionale di questo stato, mentre invece Dushanbe ha preferito una stretta relazione bilaterale con Mosca. L'intreccio della questione del degrado ambientale con la proprietà e l'uso delle risorse naturali avrebbe dovuto mostrare il riscontro empirico delle teorie dell'interdipendenza<sup>12</sup>. Poiché gli stati centroasiatici non sono in grado di risolvere tali problemi (la dessiccazione del lago d'Aral e dei due immissari, l'Amu Darya e il Syr Darya; la gestione e distribuzione delle risorse naturali) tramite azioni unilaterali in quanto essi affliggono tutte le repubbliche della regione (ad esempio l'Uzbekistan dipende dalle risorse idriche kirghize e tagike e questi stati dipendono dal gas uzbeko), una soluzione richiede un'azione congiunta, regionale e multilaterale. Ciò significa

<sup>8</sup> A. COLOMBO, *Frammentazione e ordine internazionale. I sistemi regionali post-unitari e il nuovo arco dell'instabilità*, cit.

<sup>9</sup> A.J. HURRELL, *Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics*, in «Review of International Studies», 21, 1995, 4.

<sup>10</sup> P. KUBICEK, *Regionalism, Nationalism and Realpolitik in Central Asia*, in «Europe-Asia Studies», 49, 1997, 4, p. 638.

<sup>11</sup> K.N. WALTZ, *Theory of International Politics*, Reading, 1979; S.M. WALT, *The Origins of Alliances*, Ithaca, 1987.

<sup>12</sup> E. WEINTHAL, *State Making and Environmental Cooperation: Linking Domestic and International Politics in Central Asia*, Cambridge (Mass.), 2002.

limitare la sovranità di stati che quella stessa sovranità l'hanno acquisita solo recentemente. Aldilà di un certo livello di cooperazione nel settore ambientale<sup>13</sup>, mancano invece esempi di come superare tali problemi di azione collettiva.

A differenza degli approcci (neo)realisti, le teorie della stabilità egemonica vedono nella presenza di un "attore privilegiato" o "federatore esterno"<sup>14</sup> un elemento necessario per superare i problemi di azione collettiva. Tali teorie prevedono che gli stati più deboli si allineino all'attore più forte (*bandwagoning*). Negli anni Novanta la Russia non ha né voluto né ha avuto le risorse per prendere l'iniziativa di promuovere una cooperazione inter-statale su base regionale, intrattendendo relazioni bilaterali *ad hoc*. Non sono mancate strutture multilaterali (che anzi abbondano, perlomeno sulla carta<sup>15</sup>), ma gli effetti pratici di queste sono apparsi di scarsa sostanza. Al tempo stesso le teorie della stabilità egemonica hanno una certa utilità se applicate al contesto centroasiatico. Come in altri sistemi regionali di recente formazione, anche quello centroasiatico ha mostrato come l'ordine regionale sia esogeno in quanto le potenze internazionali – Usa e Russia soprattutto – hanno giocato un ruolo fondamentale nel dar forma al sistema regionale centroasiatico. Il problema di queste teorie, come pure di quelle esaminate in precedenza, sostiene Kubicek, è che considerano gli attori centroasiatici dei "non attori", ossia dei recipienti passivi delle azioni e strategie provenienti dall'esterno. Sia gli approcci costruttivisti alle relazioni internazionali<sup>16</sup> che quegli studi di politica estera che affermano l'importanza di fattori interni per comprendere le relazioni strategiche tra gli stati<sup>17</sup> sopperiscono a questa mancanza. Due concetti appaiono pertinenti alla presente analisi: innanzitutto il riconoscimento che l'ordine in Asia centrale non è solo esogeno, ma al tempo stesso endogeno, nel senso che è anche il risultato delle strategie elaborate dalle élites centroasiatiche. In secondo luogo le interazioni tra attori interni ed esterni e le dinamiche che ne risultano possono essere comprese appieno solo prendendo in considerazione questioni di identità, norme e valori che – se condivisi – danno vita a forme di comunità o, nel contesto dell'Asia centrale, "regioni-comunità"<sup>18</sup>. Prima di procedere oltre, guarderò a come le dinamiche di frammentazione e integrazione nella regione nell'era post-bipolare sono state ripensate tenendo conto di questi elementi (esogenia o endogenia dell'ordine e questioni identitarie).

---

<sup>13</sup> S. HORSMAN, *Uzbekistan's Involvement in the Tajik Civil War 1992-1997: Domestic Considerations*, in «Central Asian Survey», 18, 1999, 1, pp. 37-48; E. WEINTHAL, *State Making and Environmental Cooperation: Linking Domestic and International Politics in Central Asia*, cit.

<sup>14</sup> P. KUBICEK, *Regionalism, Nationalism and Realpolitik in Central Asia*, cit., p. 639.

<sup>15</sup> Per una rassegna dei vari tentativi di regionalismo e regionalizzazione si veda A. LIBMAN, *Regionalisation and Regionalism in the Post-Soviet Space: Current Status and Implications for Institutional Development*, in «Europe-Asia Studies», 59, 2007, 3.

<sup>16</sup> E. ADLER - M.N. BARNETT, *Governing Anarchy: A Research Agenda for the Study of Security Communities*, cit.

<sup>17</sup> Si vedano: M.N. BARNETT, *High Politics is Low Politics: The Domestic and Systemic Sources of Israeli Security Policy, 1967-1977*, in «World Politics», 42, 1990, 4; M.N. BARNETT - J.S. LEVY, *Domestic Sources of Alliances and Alignments: The Case of Egypt, 1962-1973*, in «International Organization», 45, 1991, 3; R.D. PUTNAM, *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games*, in «International Organization», 42, 1988, 3.

<sup>18</sup> E. ADLER, *Imagined (Security) Communities: Cognitive Regions in International Relations*, in «Millennium: Journal of International Studies», 26, 1997, 2.

### 1.1 *La teoria del complesso di sicurezza regionale (regional security complex)*

Alcuni degli elementi di novità più significativi che hanno seguito la fine dell'era bipolare sono costituiti dalla prominenza assunta dalle regioni come attori di politica internazionale e dalla regionalizzazione della sicurezza. Un modo di ripensare la trasformazione della sicurezza internazionale e la sua regionalizzazione è stato proposto da Buzan e Wæver attraverso la teoria del complesso di sicurezza regionale (*regional security complex theory*, Rsct)<sup>19</sup>. L'assunto principale della Rsct è che poiché le minacce alla sicurezza "viaggiano" più rapidamente lungo brevi distanze che non attraverso spazi più estesi, l'interdipendenza della sicurezza è strutturata su base regionale, intorno a quelli che Buzan e Wæver chiamano "complessi di sicurezza regionali". Gli stati che appartengono a un complesso di sicurezza regionale condividono preoccupazioni in relazione alla sicurezza e sono interconnessi al punto che le azioni di uno hanno un impatto diretto sulla sicurezza degli altri attori<sup>20</sup>. La Rsct effettua una distinzione tra un livello sistemico in cui operano gli attori globali e uno sub-sistemico, quello regionale. Il vantaggio del concetto di complesso di sicurezza regionale è costituito dalla possibilità di esaminare l'interazione tra questi due livelli di analisi. I cambiamenti all'interno del complesso sono infatti dettati da fattori interni ed esterni al sistema.

Allison e Jonson riprendono tale concetto e lo applicano al contesto centroasiatico al fine di comprendere le cause della riconfigurazione strategica in atto nella regione. L'analisi di Allison e Jonson è pertinente al contesto centroasiatico perché interroga la capacità delle repubbliche centroasiatiche di rispondere con efficacia alle minacce di varia natura in maniera autonoma o attraverso il sostegno di una potenza esterna che interviene ai fini di mantenere pace e stabilità nella regione. Le dinamiche strategiche sono influenzate da fattori sia esterni (alleanze tra potenze esterne e attori regionali) che interni (potenza economica o militare delle repubbliche regionali). L'intensificazione di contatti tra interno ed esterno può anche risultare nella formazione di una "comunità di sicurezza", fondata su valori e interessi comuni. Alla luce dell'alto livello di competizione intra-regionale, questo esito – in Asia centrale – è considerato improbabile da Allison e Jonson. In realtà la recente evoluzione strategica nella regione, che ha visto la presenza statunitense diminuire a favore di una maggiore influenza sino-russa, e una simultanea affermazione della Organizzazione per la Cooperazione di Shanghai sembra mostrare che, dopotutto, una identità di valori e interessi possono emergere nella regione. Il problema è costituito dal fatto che gli studi delle comunità di sicurezza hanno tradizionalmente guardato a comunità liberali o alla trasformazione di regioni illiberali in comunità liberali<sup>21</sup>, mentre le società centroasiatiche si discostano palesemente da questo modello di trasformazione lineare, come verrà mostrato in seguito.

<sup>19</sup> B. BUZAN - O. WÆVER, *Regions and Power: The Structure of International Security*, cit., p. 4.

<sup>20</sup> R. ALLISON - L. JONSON (eds.), *Central Asian Security: The New International Context*, cit., p. 5

<sup>21</sup> E. ADLER - M.N. BARNETT, *Governing Anarchy: A Research Agenda for the Study of Security Communities*, cit.

### 1.2 *Il nesso tra identità e sicurezza: le comunità di sicurezza*

La nozione di comunità di sicurezza (una «regione transnazionale che comprende stati sovrani le cui popolazioni condividono aspettative di cambiamento pacifico»<sup>22</sup>), sviluppata originariamente da Karl Deutsch e poi ripresa da Adler e Barnett, ha avuto un impatto fondamentale sullo studio della politica internazionale. Come notano Adler e Barnett, fino a poco più di un decennio fa, gli studiosi di relazioni internazionali erano decisamente a disagio nell'utilizzare nozioni di identità, valori, norme e simboli, in particolare il fatto che attori – statuali e non – possano condividere questi elementi che ne definiscono l'identità sociale. Adler e Barnett distinguono tra le comunità di sicurezza “amalgamate” e quelle “pluralistiche”, a seconda della porzione di sovranità che viene ceduta. L'idea di comunità di sicurezza pluralistica appare più pertinente a una discussione dei sistemi regionali post-unitari in quanto il processo di *state-building* è di recente origine e gli stati membri di questa comunità sono restii a cedere anche solo porzioni della sovranità appena acquisita. La nozione di comunità di sicurezza costituisce un importante passo in avanti per comprendere la formazione del sistema centroasiatico e gli elementi che lo definiscono. Ci sono però delle peculiarità nel contesto in questione. Le differenze sono essenzialmente due. In primo luogo la cessione di porzioni di sovranità è una “non possibilità” in Asia centrale, in quanto l'unica eccezione è costituita dalla relazione clientelare tra Russia e Tagikistan durante e nel periodo immediatamente successivo alla guerra civile in cui il Tagikistan aveva di fatto ceduto la propria sovranità a Mosca. Nonostante la presenza di una vasta gamma di organizzazioni regionali, il regionalismo centroasiatico è apparso, per larga parte del periodo post-sovietico, simile più alla somma delle parti che non a un sistema di *governance* regionale<sup>23</sup>. In secondo luogo ciò che accomuna le comunità di sicurezza, secondo Adler, è dato dalle aspettative che eventuali episodi di cambiamento a livello politico avvengano senza ricorrere all'uso della violenza. Di contro, la violenza, o meglio la possibilità della violenza in Asia centrale non è mai esclusa. Il separatismo, terrorismo e fondamentalismo islamico, identificati dalle potenze regionali come le maggiori minacce alla sicurezza regionale, indicano come la possibilità della violenza incomba sul sistema. Tale violenza, va ricordato, non è esclusivamente di natura anti-sistema, ma può manifestarsi come violenza di stato, legittimata dalle élites al potere come misura necessaria per rispondere a minacce alla propria esistenza<sup>24</sup>. La crisi di Andijan in Uzbekistan nel maggio 2005, quando scontri fra forze governative e dimostranti hanno causato un numero imprecisato di morti, ne è un chiaro esempio.

### 1.3 *Comunità di sicurezza immaginate e comunità di sicurezza illiberali*

Dopo aver occupato un ruolo a dir poco marginale negli studi strategici e di sicurezza durante la guerra fredda, le questioni identitarie e il ruolo di queste nel definire le politiche di sicurezza sono state finalmente riconosciute negli studi di sicurezza. La

---

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> A. LIBMAN, *Regionalisation and Regionalism in the Post-Soviet Space: Current Status and Implications for Institutional Development*, cit.

<sup>24</sup> M. FUMAGALLI, *The Andijan Events: State Violence, Popular Resistance and the Rhetoric of Terrorism in Uzbekistan*, in «ISIM Newsletter», 18, 2006, pp. 28-29.

ricerca di Adler e Barnett è focalizzata su comunità liberali o sul processo attraverso cui comunità di sicurezza non liberali diventano tali, come già osservato in precedenza. L'Asia centrale si pone in contrasto a tale idea, in quanto è proprio l'opposizione a questo processo di trasformazione politica e cognitiva che "tiene insieme" gli stati membri della comunità di sicurezza che fa capo alla Sco (secondo caso studio esaminato in questo saggio). Se per alcuni la Partnership Strategica tra Stati Uniti ed Uzbekistan (primo caso studio) poteva costituire un meccanismo attraverso cui l'Uzbekistan – pur all'interno della guerra globale al terrorismo – diventava parte di una comunità di sicurezza immaginata liberale, in realtà il legame tra identità e norme da un lato e sicurezza dall'altro appare applicabile anche a regioni che liberali non sono. Le élites centroasiatiche (e russe) hanno articolato la regione come un luogo in cui gli attori membri di tale comunità difendono strenuamente l'idea di sovranità e minacce alla stabilità provenienti da gruppi militanti islamici, organizzazioni non governative dedite alla democratizzazione della regione, nonché potenze esterne alla regione. Queste concezioni di statualità e sovranità si fondano su una radicale demarcazione tra interno ed esterno, e il rispetto di quanto avviene all'interno (di ogni stato) costituisce uno degli elementi caratterizzanti questa comunità di sicurezza immaginata.

#### 1.4 I sistemi regionali post-unitari

In questo saggio l'Asia centrale verrà esaminata come esempio di quelli che Alessandro Colombo definisce "sistemi regionali post-unitari". Al pari di altri sistemi post-unitari, il sistema centroasiatico si pone in forte antitesi a quello europeo occidentale per una serie di motivi. Innanzitutto una prima differenza sta nella origine anomala del sistema regionale europeo, fortemente consolidato anche grazie al fatto che il processo di integrazione risale a diversi secoli fa (e che la statualità dei paesi membri è forte e dunque cessioni di sovranità non sono percepite come un indebolimento della statualità). L'origine dei sistemi regionali post-unitari risale all'implosione del centro, in questo caso quello sovietico intorno a cui gravitava la periferia centroasiatica. Colombo inoltre sottolinea l'origine esogena dell'ordine regionale. Il crollo del centro, all'origine della formazione del nuovo sistema, non ha portato a una situazione di indipendenza della periferia dal centro. Al contrario la «forza gravitazionale dello spazio unitario precedente»<sup>25</sup> si fa sentire eccome in Asia centrale, forse più in questo decennio che in quello precedente in cui la debolezza dello stato russo era evidente. Le relazioni di sicurezza in Asia centrale sono inevitabilmente influenzate dalla politica russa verso la regione<sup>26</sup>.

Al pari di Adler e Barnett, Colombo condivide l'attenzione a nozioni di comunità e identità, il collante del nascente sistema regionale. Colombo nota pure come gli stati membri del sistema siano riluttanti a cedere porzioni di sovranità a strutture sovrastatali. Questo, viene sottolineato, non è dovuto al fatto che la statualità di questi stati è particolarmente forte; al contrario, è proprio la debolezza della statualità

<sup>25</sup> A. COLOMBO, *Frammentazione e ordine internazionale. I sistemi regionali post-unitari e il nuovo arco dell'instabilità*, cit., p. 79.

<sup>26</sup> Questo non significa che l'ordine sia esclusivamente esogeno e nella fattispecie di origine russa. La tesi qui sostenuta è che il "vecchio" centro esercita una forza gravitazionale molto forte, ma questa viene soggetta a negoziazione (pur su base ineguale) da parte degli attori regionali.

centroasiatica – il riconoscimento implicito delle élites regionali di questa debolezza e il tentativo di farvi riparo – a essere il maggiore ostacolo a ogni processo integrativo. Questo, è chiaro, si pone in forte contrasto con il sistema regionale “forte” per eccellenza: quello europeo<sup>27</sup>. I due elementi centrali del sistema europeo, ossia la cessione di porzioni di sovranità e la forte statualità, sono assenti nel caso centroasiatico. Come mostrerò nelle pagine seguenti, le repubbliche post-sovietiche dell’Asia centrale sono apparse del tutto riluttanti a cedere anche porzioni minime della propria sovranità a organizzazioni regionali o supra-regionali.

Questo aspetto, anziché essere una anomalia del nascente sistema centroasiatico, appare una normalità nelle fasi formative dei sistemi regionali post-unitari. Analizzare quindi l’origine del nascente e fragile sistema regionale centroasiatico significa interrogare le determinazioni di questo sistema (i confini, le identità degli attori e l’esistenza del sistema stesso), come scrive Colombo, e verificarne la legittimità. Ed è proprio questo deficit di legittimità che mina alle fondamenta la definizione dei confini, l’identità degli attori e l’esistenza stessa del sistema internazionale come sistema interstatale. Gli attori che appartengono e definiscono tali sistemi, sostiene Stefanachi a proposito del sistema regionale est-asiatico, sono accomunati da una forte affermazione della sovranità statale, dalla ricerca di sicurezza e da una aspirazione multipolare<sup>28</sup>. Nelle pagine seguenti esaminerò due casi studio che mostreranno come anche il sistema centroasiatico soffra di un deficit di legittimità plurimo che colpisce le tre determinazioni sopra citate, e come il recente consolidamento della Sco abbia dato vita a quanto di più vicino la regione abbia espresso a un sistema regionale in cui la Sco ambisce a determinare l’ordine del sistema e costituire un polo in un sistema internazionale multipolare. Prima di procedere oltre, è opportuno rivisitare le tre ragioni principali per cui la regione centroasiatica è diventata di importanza strategica dopo il crollo dell’Urss: la questione dell’accesso agli idrocarburi, la sicurezza, e le instabili relazioni tra stato e società.

## 2. *L’importanza strategica del sistema regionale centroasiatico*

Che cos’è dunque l’Asia centrale e da dove deriva la sua importanza strategica? A livello geografico l’Asia centrale comprende una porzione significativa della massa eurasiatica, che racchiude non solo le cinque repubbliche post-sovietiche di Kazachstan, Kirghizistan, Uzbekistan, Tagikistan e Turkmenistan, ma anche la Mongolia, il Xinjiang e l’Afghanistan<sup>29</sup>. I problemi sorgono quando si cerca di definire la regione a livello politico. La regione era nota come “Asia di mezzo e Kazachstan” (*srednyaya Aziya i Kazakhstan*) in epoca sovietica in quanto le autorità sovietiche differenziavano tra la parte meridionale della regione, marcatamente distinta a livello geografico e culturale dalla Russia, e il Kazachstan, più simile – o meno dissimile,

<sup>27</sup> A. COLOMBO, *Frammentazione e ordine internazionale. I sistemi regionali post-unitari e il nuovo arco dell’instabilità*, cit., p. 75.

<sup>28</sup> C. STEFANACHI, *L’Asia orientale tra regionalizzazione e leadership americana*, in A. COLOMBO (a cura di), *La sfida americana. Europa, Medio Oriente e Asia orientale di fronte all’egemonia globale degli Stati Uniti*, Milano, 2006, pp. 108-114.

<sup>29</sup> I. ZVIAGEL’SKAYA, *Russia and Central Asia: Problems of Security*, in B. RUMER (ed.), *Central Asia at the End of Transition*, London, 2005, p. 72.

almeno nelle regioni settentrionali – alle zone della Siberia centrale. E' solo in epoca post-sovietica che i leader delle cinque repubbliche post-sovietiche resero noto che la categoria "Asia centrale" avrebbe sostituito quella precedente e che ne avrebbero fatto parte le cinque repubbliche di Kazachstan, Kirghizistan, Uzbekistan, Tagikistan e Turkmenistan<sup>30</sup>.

Per gran parte degli anni Novanta per gli Stati Uniti, la Russia e la Cina (come pure per l'Unione Europea) le repubbliche centroasiatiche sono state percepite come «un collettaneo di "stan" non proprio degni di nota»<sup>31</sup>. Come osserva Legvold, la disintegrazione dello spazio sovietico rendeva i rischi provenienti dalla regione meno prevedibili, ma tutto sommato l'incertezza sembrava porre una minaccia meno "temibile" rispetto alla presenza della potenza sovietica. Come far fronte a questo nuovo spazio politico in via di formazione non era ben chiaro, né era chiara la strategia che le potenze internazionali avrebbero adottato nei confronti della regione. L'attenzione cinese continuava a essere monopolizzata da quel che succedeva nella zona del Pacifico e in particolare dai rapporti con Taiwan. La Russia sprofondava in un caos decisionale in cui le relazioni con l'Occidente e il conflitto ceceno gettavano il vecchio "ventre molle" dell'Unione Sovietica (la periferia meridionale, appunto) nell'ombra, considerato come un peso di cui liberarsi al più presto<sup>32</sup>. Gli Stati Uniti da parte loro parevano oscillare tra le critiche allo scarso progresso in tema di democrazia, pluralismo e diritti umani e i tentativi invece di integrare le repubbliche centroasiatiche nelle strutture di una Nato a sua volta in via di ridefinizione. L'accesso alle riserve di idrocarburi, specialmente di Kazachstan e Turkmenistan (e Azerbaigian) e le difficoltà connesse al trasporto di queste verso ovest tenevano impegnati governi e multinazionali. L'Unione Europea era presente solo "per interposta persona", nelle vesti della Organizzazione per la Sicurezza e Cooperazione in Europa e altri programmi *ad hoc*<sup>33</sup>.

Gli attacchi dell'11 settembre 2001 hanno cambiato la percezione dell'Asia centrale e della sua importanza strategica. Non si sono risparmiate iperboli per riferirsi alla regione: l'Asia centrale era diventata improvvisamente un «teatro centrale della prima guerra globale del ventunesimo secolo»<sup>34</sup> ed aveva acquisito una «nuova rilevanza strategica»<sup>35</sup>. Il riferimento a un presunto nuovo "Grande Gioco" diventava la spiegazione delle dinamiche in corso, invece che una analogia il cui potere esplicativo avrebbe dovuto essere soggetto a verifica empirica.

Gli eventi che si sono succeduti dalla fine del 2004 e nel corso degli anni successivi (2005-2007) hanno mostrato come il ruolo statunitense nella regione fosse assai più precario di quanto fosse possibile immaginare nell'autunno 2001. L'espulsione delle

---

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> R. LEGVOLD, *Great Power Stakes in Central Asia*, in R. LEGVOLD (ed.), *Thinking Strategically: The Major Powers, Kazakhstan and the Central Asian Nexus*, Cambridge (Mass.), 2003, p. 1.

<sup>32</sup> Solo con l'avvento di Evgenij Primakov al Ministero degli Esteri cominciava un serio ripensamento dell'importanza strategica delle repubbliche centroasiatiche per il Cremlino.

<sup>33</sup> Questi comprendono i programmi Tacis (scaduto nel 2006), Bomca, Cadap.

<sup>34</sup> D. LOVELACE, *Foreword*, in E. WISHNICK, *Strategic Consequences of the Iraq War: US Security Interests in Central Asia Reassessed*, Strategic Studies Institute, US Army War College, Carlisle, 2004, p. i.

<sup>35</sup> R. GIRAGOSIAN, *The Strategic Central Asian Arena*, in «China and Eurasia Forum Quarterly», 4, 2006, 1, p. 133.

forze statunitensi dall'Uzbekistan, le crescenti critiche alla presenza Usa in Kirghizistan, l'affermazione della Organizzazione per la Cooperazione di Shanghai come importante attore regionale nonché l'efficacia delle compagnie cinesi e soprattutto russe nel rafforzare la presenza politica ed economica di Pechino e Mosca nella regione sembrano dare ragione a chi, specialmente in Cina e Russia, sosteneva l'alterità di Washington alla regione. Questa sezione ripercorre brevemente il percorso e gli ostacoli incontrati dalle repubbliche centroasiatiche verso il consolidamento della propria indipendenza. Così facendo illustrerò le problematiche che hanno preoccupato il *policy-making* non solo delle élites locali, ma anche delle maggiori potenze internazionali, ossia gli Stati Uniti, la Russia e la Cina.

### 2.1 State-building, autoritarismo e contratto sociale.

Un elemento che accomuna le repubbliche centroasiatiche è la presenza di regimi autoritari più o meno consolidati<sup>36</sup>. A parte qualche timido esperimento con riforme volte a introdurre una certa misura di pluralismo e liberalizzazione politica mentre l'Unione Sovietica volgeva al tramonto (Tagikistan) e nei primi anni di indipendenza (Kirghizistan, 1991-1994; Tagikistan, 1991-1992), gli stati e le popolazioni dell'Asia centrale sono rimasti "immuni" dal processo di democratizzazione che ha contraddistinto il crollo del comunismo in Europa centro-orientale e nelle repubbliche baltiche. I regimi più repressivi sono stati quelli di Turkmenistan e Uzbekistan, ma nel complesso le élites al potere hanno fatto di tutto per preservare e consolidare la propria posizione e isolarsi da possibili sfide da parte dell'opposizione.

Come ha notato Deniz Kandiyoti a proposito del rapporto stato-società in Uzbekistan, per gran parte del periodo post-sovietico una sorta di "contratto sociale" tra élites e popolazione ha garantito ordine e stabilità sociale<sup>37</sup>. Le élites assicuravano che l'assenza di opposizione sarebbe stata ricompensata con un sistema di sussidi che avrebbe consentito alla popolazione di fronteggiare le difficoltà economiche associate all'indipendenza. Di contro, la popolazione avrebbe rinunciato a far sentire il proprio malcontento. Questo sistema, strutturalmente precario, ha garantito che episodi di protesta di massa e disordini civili rimanessero ai minimi livelli. Quando però, come gli episodi di Andijan nel maggio 2005 dimostrano, lo stato non appare più in grado di garantire anche i fabbisogni minimi della popolazione che anzi continua a vessare, il malcontento non è più contenibile e il conflitto politico si fa violento. Se questa situazione è in buona sostanza una questione interna alle repubbliche della regione, la incessante pressione politica e le difficoltà economiche hanno reso ogni forma di opposizione non clandestina impossibile, contribuendo alla crescita in popolarità dell'islamismo radicale e alle ramificazioni internazionali di questo fenomeno.

<sup>36</sup> S.N. CUMMINGS (ed.), *Power and Change in Central Asia*, London, 2002.

<sup>37</sup> D. KANDIYOTI, *Andijan: Prelude to a Massacre*, OpenDemocracy.net, 20 May 2005, [http://www.opendemocracy.net/globalization-institutions\\_government/Andijan\\_2527.jsp](http://www.opendemocracy.net/globalization-institutions_government/Andijan_2527.jsp).

## 2.2 Sicurezza e islamismo radicale

La questione della minaccia posta dai movimenti radicali islamici nella regione è collegata al deterioramento delle relazioni tra stato e società esaminate qui sopra.

La crescita e la minaccia posta dai movimenti islamisti in Asia centrale e Afghanistan sono stati oggetto di un numero crescente di pubblicazioni accademiche e non. L'Islam politico post-sovietico ha assunto varie forme e manifestazioni. Il Partito di rinascita islamico del Tagikistan ha giocato un ruolo centrale nella guerra civile che ha distrutto il paese dal 1992 al 1997. La presenza di un movimento islamico fra i ranghi della opposizione tagika ha consentito alla fazione "governativa" – ma anche alle autorità delle repubbliche confinanti, soprattutto a Tashkent – di agitare lo spettro del fondamentalismo islamico, facendo della lotta all'estremismo religioso una priorità delle politiche della sicurezza delle repubbliche centroasiatiche. Anche nel vicino Uzbekistan, la popolarità di organizzazioni come Adolat (concentrata nella valle di Ferghana) nel 1991-1992 contribuì ad alimentare la percezione di una crescente minaccia ai regimi laici della regione<sup>38</sup>. Di scarso rilievo in Turkmenistan e sostanzialmente marginale anche in Kazachstan, la cosiddetta minaccia islamica nella regione si è concentrata in Uzbekistan, Kirghizistan e Tagikistan, e particolarmente nella regione transfrontaliera della valle di Ferghana. L'opposizione islamica nella regione include sia movimenti violenti che non violenti. Questi ultimi comprendono il Partito di rinascita islamico in Tagikistan (dopo gli accordi di pace del 1997), ma anche l'Hizb-ut Tahrir, una organizzazione transnazionale dalla retorica fortemente antisemita e antiamericana, ma che professa un cambiamento politico e l'instaurazione del califfato nella regione tramite metodi pacifici (proselitismo e cambiamento graduale). L'opposizione violenta in Asia centrale è stata tradizionalmente identificata con il Movimento islamico dell'Uzbekistan (Imu), fondato nel 1998 da Tohir Yuldash e Juma Namangani. L'Imu è stato protagonista di ripetute incursioni in Uzbekistan nelle estati del 1999 e 2000 e ha costituito una spina nel fianco del regime di Islam Karimov. I suoi militanti hanno tradizionalmente operato dalle valli del Tagikistan centrale (Tavildera e Karategin) e quando poi gli accordi di pace che hanno posto fine alla guerra civile nel paese hanno imposto ai militanti di lasciare la repubbliche, l'Imu ha trovato rifugio nell'Afghanistan talebano, salvo poi essere coinvolta (e decimata) nella guerra al terrorismo che ha colpito le basi di gruppi al-qaedisti e fazioni talebane nell'inverno 2001. Scontri tra truppe governative e militanti si sono poi verificati negli anni successivi in Uzbekistan (attentato nel 2004), in Kirghizistan (2005) e Tagikistan (2006), senza però dar mai l'impressione che potessero costituire una seria minaccia alla posizione dei regimi al potere. La presenza di questi episodi è stata ciononostante utilizzata dalle élites locali (ma anche da Cina e Russia) come giustificazione per una azione sempre più repressiva nei confronti della opposizione, religiosa e laica, violenta e non.

---

<sup>38</sup> A. KHALID, *Islam after Communism. Religion and Politics in Central Asia*, London, 2007, p. 140.

### 2.3 Dimensione energetica

La questione energetica costituisce un'altra importante ragione per cui le potenze internazionali, attori statuali e non (compagnie petrolifere *in primis*) hanno riposto una crescente attenzione verso la regione. Nonostante la regione disponga anche di risorse idriche (Tagikistan e Kirghizistan), è la presenza di idrocarburi che ha destato l'attenzione internazionale per l'Asia centrale. Kazachstan, Turkmenistan e Uzbekistan, in misura diversa, dispongono di gas naturale, mentre Turkmenistan e soprattutto Kazachstan possiedono ingenti riserve petrolifere. Le riserve kazake si aggirano intorno ai 39,8 miliardi di barili di petrolio (metà delle riserve russe e l'11 per cento di quelle saudite<sup>39</sup>). Il Turkmenistan dispone invece di circa 600 milioni di barili<sup>40</sup>. È il gas naturale la maggiore risorsa di cui dispone lo stato turkmeno, visto che le sue riserve ammontano a circa 2.860 miliardi di metri cubi. Le riserve kazake sono di pari entità, mentre quelle uzbeke sono leggermente inferiori (1.870 miliardi di metri cubi<sup>41</sup>). Le tre questioni sollevate dal crollo sovietico sono innanzitutto quella relativa all'accesso alle risorse, nonché il loro trasporto al di fuori della regione e l'impatto sulle economie e società locali. Storia e geografia hanno tradizionalmente legato la questione energetica alle relazioni con la Russia, attraverso cui venivano trasportati gli idrocarburi. La possibilità di sfruttare gli idrocarburi centroasiatici ha riscontrato il prevedibile interesse di quegli attori, quali gli Stati Uniti, l'Unione Europea e più recentemente la Cina, alla ricerca della sicurezza energetica. Il consolidamento delle relazioni con le repubbliche centroasiatiche è favorito in parte dai fabbisogni energetici degli attori esterni alla regione, e la diversificazione delle importazioni di idrocarburi passa necessariamente dalla regione. Le controversie relative alla fattibilità, ai costi e alle opportunità politiche di costruire nuovi oleodotti o gasdotti per trasportare le risorse verso ovest, sud o est o ammodernare le strutture sovietiche che trasportano gas naturale e petrolio via territorio russo hanno preoccupato e affascinato al tempo stesso analisti, politici, compagnie private e governi di mezzo mondo. La Russia, come si vedrà nella prossima sezione, ha cercato di creare un "cartello" controllato dalla compagnia Gazprom (ufficialmente indipendente dal Cremlino, anche se in pratica l'uso politico di questa appare sempre più evidente) al fine di controllare non solo le infrastrutture (che permettono il trasporto delle risorse via Russia), ma anche i giacimenti stessi tramite la firma di una serie di contratti con i governi locali. La Cina ha cercato di rispondere costruendo un oleodotto che trasporta petrolio dal Kazachstan, mentre Usa e Ue hanno sviluppato *pipelines* alternative cercando di ridurre la dipendenza dalle risorse e infrastrutture russe<sup>42</sup>. Non vanno poi dimenticati aspetti più deleteri di questa ricchezza energetica, ossia il fatto che l'economia locale viene distorta da una dipendenza da queste risorse. Non vi sono in altre parole incentivi per diversificare l'economia. Ciò che è ancor più preoccupante è che le élites al potere non hanno mostrato alcun segno di volere ridistribuire le ricchezze acquisite alla popolazione che invece è rimasta

<sup>39</sup> INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Central Asia's Energy Risks*, «Asia Report» n. 133, 24 May 2007, p.

6, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4866&l=1>.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>42</sup> Per una analisi più dettagliata della questione energetica in Asia centrale si vedano S. TOSI, *Fonti energetiche e infrastrutture di trasporto*, «ISPI Working Paper» n. 4, ottobre 2006, [http://www.ispionline.it/it/documents/wp\\_4\\_2006.pdf](http://www.ispionline.it/it/documents/wp_4_2006.pdf) e INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Central Asia's Energy Risks*, cit.

esclusa dai vari contratti del secolo firmati da compagnie occidentali e ristretti circoli di potere nella regione.

### 3. *Russia: verso la ricostituzione di un ordine esogeno?*

La presenza russa nella regione risale alla seconda metà del diciannovesimo secolo, allorché l'impero zarista si espanse verso sud, conquistando le steppe kazake e turkmene, i khanati di Kokand e Khiva e l'emirato di Bukhara. Con la conquista di Tashkent (1876) e la battaglia di Goek-tepe (1881), la conquista russa dell'Asia centrale era pressoché totale. Il periodo sovietico ha poi consolidato i legami tra la regione e la Russia al punto tale che, nonostante l'implosione dello stato sovietico, vi era una fitta rete di interdipendenze che avrebbero continuato a determinare le relazioni tra il centro (la Russia) e la periferia (l'Asia centrale)<sup>43</sup>.

Negli anni Novanta le relazioni russo-centroasiatiche sono state contraddistinte da una radicale perdita di influenza da parte russa a livello politico e culturale. Questa perdita di influenza era dovuta alla volontà delle élites centroasiatiche di difendere la propria indipendenza da Mosca, ma anche alle difficoltà incontrate dalla Russia nello stabilire i parametri del proprio disimpegno e alla ridefinizione delle proprie priorità strategiche. In un primo momento (allorché Kozyrev era ministro degli Esteri durante la presidenza Eltsin) sembrò che l'Asia centrale non fosse altro che un peso, specialmente economico, per la Russia. Un peso di cui disfarsi al più presto. Al tempo stesso l'asse strategico russo era decisamente orientato verso la definizione di relazioni privilegiate con l'Occidente. Certo il Cremlino si rendeva conto che un ritiro totale dalla regione sarebbe stato non solo impraticabile, ma controproducente. Il controllo dei confini afgano-sovietici rimase infatti una priorità russa. Ciò non era tanto dovuto a una riflessione strategica riguardo al ruolo che la Russia avrebbe potuto giocare in quella parte del mondo, quanto più a esigenze di sicurezza. Un confine poroso avrebbe portato a degli spillover di instabilità dall'Afghanistan verso l'Asia centrale post-sovietica e da questa entro i confini russi. Il radicalismo religioso, ma anche il traffico di stupefacenti e di armi costituivano minacce non solo alla sicurezza di Tagikistan e Uzbekistan, fra gli altri, ma anche alla sicurezza russa. Che il vecchio confine afgano-sovietico era diventato un confine afgano-tagiko sembrava una differenza impercettibile. Truppe russe (la 201-esima divisione motorizzata) rimasero stazionate nella piccola repubblica montana a garantire la sicurezza tagiko e per estensione della Federazione Russa. Nel settore della sicurezza la Russia è rimasta il principale attore nella regione, anche se la sua capacità di garantire la sicurezza è stata progressivamente erosa. Il riconoscimento di questa realtà ha portato le repubbliche centroasiatiche alla ricerca di nuovi partner in grado di colmare queste percezioni di insicurezza. A livello culturale l'influenza russa era in declino. Migliaia di russi o russofoni hanno lasciato la regione negli anni Novanta alla ricerca di maggiori fortune (economiche) e maggiore sicurezza (anche solo a livello psicologico) entro i confini

<sup>43</sup> Quella che è comunemente nota come "eredità sovietica" racchiude non solo la prossimità geografica ed esperienze storiche condivise, ma anche la complementarietà e dipendenza delle economie, identità, culture e valori condivisi, come pure infrastrutture create in funzione dell'unità dello spazio sovietico e non nell'assunto che un giorno le repubbliche sarebbero diventate indipendenti.

russi. L'Asia centrale diventava progressivamente meno russa, e più uzbeka, kazaka, kirghiza e così via.

Il biennio 1999-2000 ha costituito un autentico spartiacque tra le due fasi di politica e concettualizzazione del ruolo russo in Asia centrale. Nel giro di breve tempo l'influenza russa è passata da una situazione di declino inarrestabile a un recupero di una influenza perduta. I fattori decisivi che hanno portato a questo mutamento radicale sono stati essenzialmente due:

- il cambio alla presidenza della Federazione Russa;
- la rinascita economica russa dovuta a un aumento dei prezzi del petrolio.

Vladimir Putin ha razionalizzato l'allora assai caotica formulazione della politica estera (e non solo) russa, in gran parte grazie alla verticalizzazione del potere (*vertikal vlasti*). Il ripensamento strategico russo comincia nel 1999 e si manifesta nella bozza della Dottrina militare (poi adottata nel 2000) e nel Concetto di sicurezza nazionale in cui gli obiettivi strategici del paese vengono dichiarati in maniera inequivocabile: la vocazione multipolare e il contenimento dell'influenza straniera nello spazio post-sovietico. La Russia ha proceduto a definire i suoi obiettivi strategici nella regione:

- reintegrare la regione nella propria sfera di influenza e mantenere la stabilità regionale;
- prevenire la crescita di influenza di potenze esterne<sup>44</sup>.

I tentativi per raggiungere il primo obiettivo non sono mai mancati nemmeno nel corso degli anni Novanta. Il tentativo di creare delle strutture militari integrate tramite il Trattato di sicurezza collettiva (Tsc) firmato a Tashkent nel 1992 costituisce l'esempio più lampante di questi tentativi e del loro fallimento dovuto sia ad una mancanza di volontà da parte di alcune repubbliche post-sovietiche di cedere nuovamente porzioni di sovranità alla Russia, ma anche alla mancanza di reali capacità da parte russa di tradurre in pratica le dichiarazioni retoriche di tali trattati. Nel ridefinire la posizione russa nella regione – e più in generale nello spazio post-sovietico – Putin ha fatto meno uso di retorica e ha invece insitato su una risorsa più efficace: il controllo da parte russa (fosse questo governativo o di compagnie russe più o meno allineate al Cremlino) delle risorse energetiche e delle infrastrutture attraverso cui queste devono essere trasportate come strumento di politica estera<sup>45</sup>. Per assicurare la propria influenza nella regione la Russia ha di fatto creato un cartello in campo energetico<sup>46</sup>. L'improvvisa disponibilità finanziaria di Mosca dovuta all'alto prezzo del petrolio ha consentito alle autorità russe di riversare miliardi di dollari sulle repubbliche centroasiatiche. Un atteggiamento filo-russo manifestato tramite la partecipazione a strutture di sicurezza (Tsc o Sco) o economiche (Comunità Economica Eurasiatica, Eurasec) sarebbe stato ricompensato con investimenti ingenti e una intensificazione negli scambi commerciali. A differenza delle politiche occidentali che hanno tentato di

<sup>44</sup> L. JONSON, *Russia and Central Asia*, in R. ALLISON - L. JONSON (eds.), *Central Asian Security: The New International Context*, cit., pp. 98-114.

<sup>45</sup> Alcuni analisti hanno anche notato come la Russia abbia cercato di fare uso di un certo "soft power": cfr. N. POPESCU, *Russia's Soft Power Ambitions*, «CEPS Policy Brief» n. 115, October 2006 e F. HILL, *Moscow Discovers Soft Power*, in «Current History», 105, October 2006, pp. 341-347.

<sup>46</sup> S. BLANK, *Russia Realizes its Cartel*, in «Central Asia-Caucasus Analyst», 30 November 2005, <http://www.cacianalyst.org> e M. BRILL OLCOTT, *The Great Powers in Central Asia*, in «Current History», 104, October 2005, pp. 331-335.

far uso della condizionalità, l'unica condizionalità russa consiste nel posizionamento internazionale delle repubbliche post-sovietiche senza manifestare interesse alcuno per le dinamiche interne al paese. Che questi paesi siano autoritari o democratici poco importa a Mosca che tramite le proprie azioni garantisce lo status quo (trattato come sinonimo di stabilità) nella regione.

#### 4. *Gli Stati Uniti e i dilemmi di sicurezza e democratizzazione*

La presenza statunitense è una novità assoluta nella regione. Per l'intero decennio 1991-2001 Washington non ha elaborato alcuna strategia nei confronti della regione. Privilegiando rapporti bilaterali anziché una strategia regionale, l'attenzione statunitense era finalizzata al rafforzamento dell'indipendenza delle repubbliche centroasiatiche (obiettivo alquanto vago) e soprattutto al contenimento della proliferazione nucleare (Kazachstan). Solo verso la seconda metà degli anni Novanta gli Stati Uniti hanno cominciato a guardare alla regione come una possibile fonte alternativa di approvvigionamento di energia. Fino ad allora le repubbliche centroasiatiche apparivano del tutto marginali e periferiche agli interessi strategici americani. Geograficamente distante e remota e difficilmente accessibile, l'Asia centrale non presentava alcuna minaccia per Washington, che infatti non esitava a criticare il lento progresso a livello economico e politico, nonché gli abusi in tema di diritti umani. Nel periodo 1991-1994 il consolidamento dell'indipendenza della repubbliche centroasiatiche da Mosca ha monopolizzato l'attenzione statunitense. Di fatto ciò ha avuto conseguenze pratiche minime. Nel corso degli anni Novanta (1994-2001) è stato possibile riscontrare un interesse crescente nei confronti delle questioni energetiche, manifestato tra l'altro, con il sostegno per la costruzione della pipeline Baku-Tbilisi-Ceyhan (Btc) che avrebbe trasportato il petrolio dal Caspio al Mediterraneo evitando il territorio e le strutture russe. La diversificazione delle fonti di energia, la riduzione della dipendenza dal petrolio mediorientale (e in seguito dalle *pipelines* russe) hanno guidato la politica Usa verso la regione. Vi erano indubbiamente altre considerazioni. Mentre infatti la Nato era in via di ridefinizione ma anche di allargamento verso est, gli Usa hanno cercato di integrare gli stati della regione nelle strutture militari occidentali, principalmente tramite il programma Partnership for Peace della Nato. L'assistenza militare e la creazione di un battaglione centroasiatico hanno contribuito ad alimentare le paure russe di un accerchiamento occidentale ai propri danni. Al tempo stesso gli Usa hanno finanziato una serie di programmi che avrebbero dovuto portare alla creazione di una robusta società civile e in ultima analisi di società democratiche nella regione. La continua resistenza delle autorità locali a pressioni americane in tema di democrazia, pluralismo, diritti civili e umani, ha però costituito una "incessante" doccia fredda. Le possibilità che Uzbekistan o Turkmenistan per esempio seguissero l'esempio degli stati post-comunisti dell'Europa centro-orientale sono sempre state assai remote. In sostanza per il primo decennio dell'indipendenza la politica Usa nella regione è stata contraddistinta da un uso congiunto di cooperazione militare e assistenza economica.

Gli interessi strategici statunitensi nella regione sono mutati radicalmente in seguito agli attacchi dell'11 settembre. Gli Usa hanno ratificato accordi con Uzbekistan e Kirghizistan circa l'uso di basi militari nei due paesi (Karshi-Khanabad e Manas,

rispettivamente), ottenuto diritti di sorvolo dal Kazachstan, nonché l'avallo tagiko per l'uso temporaneo dell'aeroporto della capitale Dushanbe<sup>47</sup>. Nei primi mesi del 2003 gli Stati Uniti contavano circa tremila unità nella regione ed avevano concluso accordi di intelligence-sharing con tutti gli stati della regione ad eccezione del Turkmenistan. Se le operazioni in Afghanistan sono state il fattore catalizzatore dell'attenzione americana per la regione centroasiatica, la trasformazione strategica si è rivelata di portata globale, come evidenziato nella Strategia per la sicurezza nazionale (2002). Lo spazio post-sovietico è diventato uno dei fronti principali in cui la guerra globale al terrorismo viene combattuta. Il cambiamento radicale nelle priorità strategiche ha causato un ripensamento delle relazioni con le repubbliche della regione, con l'Uzbekistan in particolare, come vedremo nelle pagine successive.

Bilateralismo, anziché un approccio regionale, continua a contraddistinguere le relazioni tra Usa e repubbliche regionali in questa fase. Le relazioni con il Turkmenistan rimangono minime, ma nel complesso la presenza e il ruolo statunitense nella regione aumentano a tal punto da preparare il terreno a una controffensiva russa e cinese, sempre più insofferenti alla presenza americana<sup>48</sup>.

Il periodo che va dal 2005 in poi è quello analiticamente di maggiore semplicità per il puro fatto che Washington non ha ancora iniziato un serio dibattito sul come reagire alla propria marginalizzazione nella regione, nonché alla apparente egemonia sino-russa istituzionalizzata attraverso la Sco. Il dibattito strategico negli Usa è paralizzato a causa della inconciliabilità di due fazioni, una che chiede a gran voce la riapertura del dialogo senza condizioni con Tashkent, e l'altra che considera riforme e *regime behaviour change* una *conditio sine qua non* per riallacciare i rapporti con l'Uzbekistan. Tornerò sull'argomento nella discussione di uno dei due casi studio.

Quello che comunque appare evidente è come la politica Usa nella regione sia stata contraddistinta da un continuo vacillamento frutto di una mancanza di riflessione strategica su quali siano effettivamente gli obiettivi primari americani. Il cambiamento più significativo degli ultimi anni riguarda il modo in cui la presenza Usa è percepita da parte delle élites al potere in Asia centrale. Da alleati nella lotta al radicalismo islamista, i regimi centroasiatici hanno progressivamente visto gli Usa come una ulteriore minaccia alla propria sopravvivenza al potere (il regime di Tashkent ha perfino sostenuto l'esistenza di una inverosimile alleanza tra Washington e l'opposizione islamista dietro agli eventi di Andijan nel maggio 2005).

---

<sup>47</sup> I. BERMAN, *The New Battleground: Central Asia and the Caucasus*, in «The Washington Quarterly», 28, 2004/2005, 1, p. 60.

<sup>48</sup> In seguito agli attacchi dell'11 settembre e in controtendenza rispetto a vari circoli politici e militari russi, Vladimir Putin non manifestò alcuna opposizione all'uso americano delle basi in Kirghizistan e Uzbekistan, contando sulla dichiarazione che l'uso di queste fosse temporaneo e limitato alla durata delle operazioni in Afghanistan. Su questo faranno poi leva Mosca e Pechino per chiedere a gran voce il ritiro americano dalla regione.

### 5. Cina: stabilità e sicurezza energetica

Al fine di portare a termine il proprio processo di modernizzazione, la Cina necessita di un ambiente internazionale stabile e pacifico. Nello sviluppare una politica regionale nei confronti dei paesi centroasiatici la Cina ha tenuto in considerazione i seguenti aspetti. In primo luogo la Cina ha impostato le relazioni con i paesi confinanti alla luce della questione uigura e della stabilità della regione autonoma dello Xinjiang<sup>49</sup>. Se da un lato Pechino sta cercando di accelerare lo sviluppo economico della regione, dall'altro le autorità cinesi guardano sempre con circospezione e sospetto le attività dei gruppi separatisti uiguri che occasionalmente hanno trovato rifugio in Kazachstan o Kirghizistan. In secondo luogo la Cina ritiene che le risorse energetiche della regione saranno oggetto del desiderio di un crescente numero di attori alla ricerca di una diversificazione delle fonti di energia e di una maggiore sicurezza energetica. In questo senso è da intendersi l'intensa attività cinese sia in Asia centrale che in Africa, alla ricerca di mercati alternativi al Medio Oriente. Politicamente, le repubbliche centroasiatiche hanno mostrato di essere particolarmente sensibili a interferenze nella propria sovranità e la Cina ha mostrato sensibilità analoghe in tema di difesa della propria sovranità da interferenze esterne. La difesa di sovranità, stabilità e statualità accomunano Pechino e le élites della regione. La questione potenzialmente più controversa era quella relativa alle dispute territoriali tra la Cina e l'Unione Sovietica. Un accordo firmato nel 1991 chiuse sostanzialmente la questione dei confini sino-russi, eccezion fatta per i tremila chilometri di confine tra la Cina e tre repubbliche centroasiatiche. Le parti si accordarono per risolvere le dispute tramite negoziati, ma mentre la questione è stata risolta nel caso del confine sino-kazako, le dispute relative ai confini sino-kirghisi e sino-tagiki rimangono, con Bishkek e Dushanbe periodicamente irritate da quella che viene percepita come una inesorabile annessione cinese di territorio kirghizo e tagiko. E' invece in tema di commercio e cooperazione economica che i legami tra Pechino e le repubbliche centroasiatiche si sono fatti sempre più stretti. Se le cifre ufficiali parlano di scambi commerciali in crescita, è soprattutto a livello di economia informale (*shuttle trade* e importazione di prodotti cinesi a basso costo e rivendita di questi sui mercati centroasiatici da parte di singoli individui) che la penetrazione economica cinese in Asia centrale diventa inarrestabile per proporzioni e per potenzialità. Infine, a livello della cooperazione militare e di sicurezza l'evento di maggiore rilevanza è senza dubbio la creazione della Organizzazione per la Cooperazione di Shanghai, in cui per la prima volta la Cina partecipa a una struttura centroasiatica multilaterale.

### 6. Orientamenti strategici delle repubbliche centroasiatiche

Il "ritiro volontario" russo<sup>50</sup> di fine 1991 e inizio 1992 ha di fatto costretto le repubbliche centroasiatiche a sviluppare politiche estere indipendenti per le quali erano impreparate sia a livello di riflessione strategica (il *foreign policy-making* era di stretto dominio russo in epoca sovietica) che pratico, dato che vi erano pochi centroasiatici nel

<sup>49</sup> G. XING, *China and Central Asia*, in R. ALLISON - L. JONSON (eds.), *Central Asian Security: The New International Context*, cit., pp. 152-153.

<sup>50</sup> L. JONSON, *Russia and Central Asia*, cit.

corpo diplomatico sovietico, nonché poche risorse per aprire e sostenere ambasciate e consolati. Le nuove repubbliche hanno reagito e interagito in maniera diversa alle pressioni, sfide e opportunità offerte dalla possibilità di avere relazioni con paesi limitrofi e non e ai segnali contrastanti provenienti da Mosca, come già osservato nelle pagine precedenti. La sezione riassume brevemente le scelte strategiche delle cinque repubbliche centroasiatiche dall'indipendenza ad oggi.

### 6.1 *La neutralità permanente del Turkmenistan*

Delle cinque repubbliche, il Turkmenistan è quello che meno ha "oscillato" in termini di alleanze, almeno fino alla morte di Saparmurat Niyazov, il leader indiscusso del paese, nel dicembre 2006. Fino ad allora l'elemento centrale della politica estera turkmena era costituito dalla ufficiale neutralità del paese, dichiarata da Niyazov al momento dell'indipendenza dall'Unione Sovietica e poi riconosciuta dalle Nazioni Unite nel dicembre 1995. I rapporti con la Comunità di Stati Indipendenti rimasero a livelli minimi per l'intero periodo successivo al crollo dell'Urss al punto che nel 2005 il paese riuscì a fare declassare la propria partecipazione alla Csi al livello di "paese associato".

Niyazov decise che il paese non avrebbe fatto parte né della Organizzazione per la Cooperazione di Shanghai (unico paese della regione a non farne parte) né della Comunità Economica Eurasiatica o di altre organizzazioni regionali. Ashgabat ha mantenuto contatti assai circoscritti con la Banca Mondiale, il Fondo Monetario Internazionale e il programma Partnership for Peace della Nato.

La neutralità turkmena è giustificata con riferimento a tre motivi<sup>51</sup>. Innanzitutto, l'adesione a organizzazioni internazionali è stata interpretata da Niyazov come una cessione di sovranità. Ciò avrebbe avuto ripercussioni sulle relazioni con Iran e Afghanistan; quando quest'ultimo era sotto controllo talebano il Turkmenistan era l'unico stato post-sovietico con il quale manteneva relazioni ufficiali. Questo aspetto è significativo in quanto l'organizzazione che ha preceduto la Sco (Shanghai-5) aveva nella lotta al terrorismo e nella opposizione al regime dei talebani uno degli elementi fondanti l'organizzazione. In secondo luogo, le minacce alla sicurezza turkmena hanno una origine più probabile nelle dispute di frontiera con l'Uzbekistan (membro della Organizzazione del Trattato di Sicurezza Collettiva<sup>52</sup>); il Tsc prevede situazioni in cui l'attacco a uno stato membro si traduce in un attacco alla organizzazione stessa e prevede meccanismi di risoluzione dei conflitti qualora una parte sia esterna alla organizzazione, mentre non sono previsti meccanismi di risoluzione dei conflitti qualora entrambe le parti siano stati membri. La terza priorità strategica consiste nell'assicurare che nessuna via di transito degli idrocarburi (attuale o potenziale) venga messa a repentaglio dall'intrappolamento del paese in una particolare alleanza<sup>53</sup>.

La morte del Turkmenbashi e la rapida successione di Gurbanguly Berdimukhammedov (eletto nel febbraio 2007) hanno aperto una finestra di opportunità alle élites del paese per riconsiderare l'isolamento imposto da Niyazov. Come sostiene

<sup>51</sup> M.J. DENISON, *Turkmenistan in Transitino: A Window for EU Engagement?*, «CEPS Policy Brief» n. 29, May 2007.

<sup>52</sup> Già Trattato di Sicurezza Collettiva.

<sup>53</sup> M.J. DENISON, *Turkmenistan in Transitino: A Window for EU Engagement?*, cit.

Denison, è improbabile che la nuova leadership turkmena proceda a un riorientamento strategico a centottanta gradi<sup>54</sup>. Sarà molto probabile che gli stretti rapporti con la Russia continuino, anche se maggiore considerazione verrà data anche ad altri attori, inclusa la Cina e l'Ue. La visita a Mosca del neopresidente turkmeno Gurbanguly Berdimukhammedov nell'aprile 2007 ha mostrato come la strategia russa di consolidare un cartello energetico nella regione anche tramite la politica energetica incontrerà degli ostacoli nel Turkmenistan. Il Turkmenistan ha infatti resistito alla richiesta di intensificare le relazioni di sicurezza tra i due paesi né ha acconsentito alla richiesta del presidente russo Putin di muoversi in direzione di una reintegrazione economica ed energetica con Mosca<sup>55</sup>, per esempio bloccando l'ipotesi di un oleodotto transcaspico (osteggiato dal Cremlino) in favore di un riorientamento delle *pipelines* verso nord<sup>56</sup>. L'improvvisa scomparsa del Turkmenbashi ha aperto un periodo di incertezza, ma anche di opportunità per il paese per aprirsi al mondo esterno. I rapporti con la Cina, ma anche con l'Ue, potrebbero intensificarsi nel medio periodo, anche se non vi sono segnali che la nuova dirigenza turkmena possa rinunciare alla politica di neutralità permanente che peraltro ha giovato al paese, che ha evitato di trovarsi intrappolato in alleanze internazionali, beneficiando dell'interesse globale per le proprie risorse energetiche.

## 6.2 Relazioni clientelari con Mosca? Tagikistan e Kirghizistan

Le repubbliche del Kirghizistan e Tagikistan hanno goduto di spazi di manovra assai più ristretti rispetto ai vicini. Privi delle riserve di idrocarburi di cui dispongono Turkmenistan e Kazachstan e dell'importanza strategica dell'Uzbekistan, Tagikistan e Kirghizistan hanno mantenuto un simile orientamento strategico per gran parte del periodo post-indipendenza.

Le autorità kirghize hanno tradizionalmente guardato alla Russia come lo stato che garantisce la sicurezza del paese. Mosca non è mai stata percepita come una minaccia e anzi la Russia è vista come l'unico baluardo contro i percepiti tentativi di egemonia uzbeka nella regione. Le relazioni con il vicino Uzbekistan sono invece state piuttosto tese, in particolare a partire dalla fine degli anni Novanta<sup>57</sup>. Le dispute riguardano questioni territoriali, proprietà, uso e allocazione delle risorse idriche, pagamenti del gas uzbeko, nonché la situazione della considerevole minoranza uzbeka nel sud del paese.

La percezione kirghiza della Russia come stato garante della propria sicurezza spiega molte delle scelte di politica estera di Bishkek dal 1991 ad oggi. Il Kirghizistan ha fatto parte della maggior parte delle organizzazioni regionali sorte sulle ceneri dell'Urss, dal

---

<sup>54</sup> *Ibidem*.

<sup>55</sup> Peraltro già stretta, visto che l'ex presidente Niyazov aveva siglato un accordo nel 2003 che prevedeva che gran parte delle esportazioni di gas turkmeno sarebbero state dirette verso la Russia per i successivi venticinque anni.

<sup>56</sup> S. BLAGOV, *Russia Presses for More Caspian Cooperation with Turkmenistan*, in «Eurasia Daily Monitor», 30 April 2007.

<sup>57</sup> N.W. MEGORAN, *The Borders of Eternal Friendship? The Politics and Pain of Nationalism and Identity along the Uzbekistan-Kyrgyzstan Ferghana Valley Boundary 1999-2000*, tesi di dottorato, Cambridge, 2002.

Tcs alla Sco e l'Eurasec. Buoni rapporti sono rimasti anche a livello culturale. Nonostante l'emigrazione di migliaia di persone in quella che è stata una autentica emorragia dal paese della popolazione russofona negli anni Novanta, la cultura e la lingua russa non sono mai state oggetto di discriminazione, a differenza del vicino Uzbekistan e del Turkmenistan, dove la nazionalizzazione della cultura del paese è andata di pari passo con la riduzione della presenza pubblica del russo. Il russo continua a essere correntemente parlato nel paese e nel 2000 il suo status di lingua ufficiale è stato finalmente riconosciuto<sup>58</sup>.

In seguito all'implosione dello stato sovietico, la Russia ha ridimensionato la propria presenza nel paese, limitando questa al personale stazionato in una piccola base aerea a Kant dal 2003, quando le autorità kirghize hanno concluso un accordo con la controparte russa simile a quello precedentemente raggiunto con gli americani. Con tale mossa l'allora presidente Akaev intendeva assicurare sia i russi che le élites kirghize che la concessione della base agli Usa (contestata dalle élites kirghize pro-russe) non andava interpretata come una volontà di disimpegno di Bishkek dall'orbita russa.

La dipendenza energetica del paese, la russificazione delle regioni settentrionali e la presenza di vari lavoratori stagionali provenienti dal Kirghizistan sul territorio della Federazione Russa lasciano alle autorità kirghize uno spazio di manovra assai limitato. Anche in occasione della cosiddetta "rivoluzione dei tulipani" (marzo-aprile 2005) quando il regime di Akaev fu rovesciato da una coalizione alquanto eterogenea di élites in rottura con il regime, boss locali di dubbia reputazione e proteste popolari, il cambiamento di regime a Bishkek non ha seguito i modelli georgiano e ucraino che in seguito a brogli elettorali nel 2003 e 2004 avevano portato alla fine dei regimi autoritari filo-russi di Shevarnadze e Kuchma, e a un riorientamento strategico filo-occidentale dei due paesi. Le questioni di politica estera e alleanze internazionali rimasero estranee alla "rivoluzione" kirghiza.

Le tensioni con la Cina durante gli anni Novanta (a causa di dispute territoriali) e una ambivalente relazione con gli Stati Uniti (circa l'uso e in particolare il pagamento dell'affitto della base) non hanno mai reso credibile la possibilità di un riallineamento che distanziasse Bishkek dalla zona di influenza russa. Ciò non significa che Bishkek non abbia cercato di massimizzare i profitti derivanti dalle necessità logistiche imposte dalla guerra in Afghanistan. Al contrario, la concessione dell'uso della base di Ganci (presso Manas, vicino alla capitale Bishkek) alle truppe statunitensi ha portato del contante prezioso nelle esangui casse del governo kirghizo. Quello che rende il caso kirghizo unico è che le basi Usa e russe si trovano a pochi chilometri di distanza. La base russa ha però un valore puramente simbolico dato l'esiguo numero di mezzi e personale che staziona nella base di Kant.

Nonostante la particolarità della situazione, è probabile che questa non cambi nel prossimo futuro. Bishkek ha più volte minacciato gli Usa di espulsione, ma il *bluff* è stato più volte rivelato da Washington che si rende conto di come la situazione della base di Manas sia ben diversa dalla situazione di Karshi-Khanabad in Uzbekistan, allorché gli Usa ricevettero l'ordine da Tashkent di chiudere la base. Non è negli

---

<sup>58</sup> Tale status è stato negato all'uzbeko, nonostante sia parlato da quasi un abitante su cinque e da uno su due nel sud del paese.

interessi di Bishkek che gli Usa lascino il paese. Al cuore del problema c'è molto più semplicemente un tentativo kirghiso di "alzare il prezzo" della collaborazione di Bishkek. Nonostante il Kirghizistan avesse richiesto il pagamento di circa 200 milioni di dollari per l'affitto della base, le parti si sono accordate per una cifra più ragionevole (17 milioni)<sup>59</sup>. A differenza della situazione di Karshi, la Sco ma anche Cina e Russia non hanno mai esercitato pressione su Bishkek affinché le truppe americane venissero espulse. Questo riflette probabilmente lo scarso peso strategico che i vari attori esterni assegnano al Kirghizistan. La relazione tra Russia e Kirghizistan può per certi versi essere definita di tipo clientelare in quanto il sostegno economico russo viene scambiato con un orientamento filo-russo. La liberalizzazione del sistema economico kirghizo ha attratto un considerevole numero di investitori russi, e l'immane Gazprom ha acquisito una quota di maggioranza della compagnia statale kirghiza di idrocarburi Kyrgyzneftegaz.

Di ancor più stretta dipendenza dalla Russia è la situazione del Tagikistan. La posizione ai confini di Cina e Afghanistan ha fatto del paese un prezioso partner strategico sia per la Russia che per gli Usa a discapito dell'isolamento geografico e della scarsità di risorse naturali del paese (risorse idriche a parte<sup>60</sup>). Nella fase terminale del periodo sovietico la repubblica appariva fra quelle più inclini a una liberalizzazione del sistema politico locale. La guerra civile che ha travolto il paese (1992-1997) e lo ha reso una sorta di *failed state* ha interrotto queste riforme facendo del Tagikistan uno degli stati più poveri al mondo. L'intervento russo ha giocato un ruolo fondamentale nel porre fine al conflitto. Formalmente neutrale e presente con forze di *peacekeeping*, la Russia in realtà non ha mai nascosto il proprio sostegno politico alla fazione del presidente Rakhmonov e la contemporanea preoccupazione per il ruolo giocato dalla opposizione (United Tajik Opposition), una variegata coalizione di forze islamiche, democratiche, liberali, nonché elementi criminali (peraltro presenti anche nella coalizione pro-governativa)<sup>61</sup>.

Di tutte le repubbliche ex sovietiche (forse con l'eccezione della sola Bielorussia), il Tagikistan è stato l'alleato più fedele di Mosca. Il Tagikistan era fra le repubbliche che più dipendevano economicamente dai sussidi russi in epoca sovietica; nel periodo post-sovietico il legame è stato esteso a questioni politiche e di sicurezza. Senza l'intervento risolutore russo la guerra civile tagika avrebbe continuato a sconvolgere il paese. L'intervento russo, beninteso, non era guidato da motivazioni umanitarie, bensì strategiche. Nel momento in cui le altre repubbliche centroasiatiche sembravano ritagliarsi sfere di autonomia da Mosca (specialmente Turkmenistan e Uzbekistan, entrambi ai confini con l'Afghanistan), il Tagikistan costituiva per la Russia un tassello importante per continuare a presidiare i confini instabili e strategicamente importanti con l'Afghanistan e mantere di conseguenza una presenza militare in Asia centrale. Il traffico di droga, armi e la crescente minaccia posta dal radicalismo islamico rendevano il Tagikistan un alleato strategico importantissimo per Mosca. Di contro, il

<sup>59</sup> *Kyrgyzstan Says It Gets \$17 Million Rent For US Base*, Radio Free Europe/Radio Liberty, 13 February 2007, <http://www.rferl.org/featuresarticle/2007/02/FA73D47E-6BFA-4133-9896-88A4169F789C.html>.

<sup>60</sup> E. MARAT, *Russia and China Unite Forces in "Peace Mission 2007"*, in «Central Asia-Caucasus Analyst», 4 April 2007, <http://www.cacianalyst.org>.

<sup>61</sup> K. NOURZHANOV, *Saviours of the Nation or Robber Barons? Warlord Politics in Tajikistan*, in «Central Asian Survey», 24, 2005, 2.

sostegno finanziario e soprattutto politico per la coalizione al potere a Dushanbe apparivano imprescindibili: senza l'appoggio esterno russo l'ordine in Tagikistan sarebbe crollato in breve tempo. Pur in minor misura se paragonato ai vicini Uzbekistan e Kirghizistan, anche il Tagikistan ha beneficiato della necessità statunitense di aver accesso a strutture, aeroporti e basi in Asia centrale all'indomani degli attacchi dell'11 settembre. Dushanbe decise di non concedere agli Usa l'uso delle proprie basi (peraltro inadeguate a livello strutturale alle necessità americane), ma acconsentì alla richiesta dell'uso dell'aeroporto della capitale Dushanbe e alla richiesta di diritto di sorvolo. La collaborazione tagika venne garantita tramite un corposo programma di assistenza finanziaria<sup>62</sup>. Beninteso, l'influenza di Mosca non è necessariamente diminuita. Se le truppe di frontiera russe hanno lasciato il paese nel 2005 e la sicurezza dei confini è ora gestita dall'esercito tagiko, le autorità locali hanno acconsentito a che Mosca stabilisse una base militare nella capitale Dushanbe (dove sono di stanza cinquemila soldati), che in futuro potrebbe essere trasformata in base aerea. Nemmeno sono cessati il sostegno e i finanziamenti russi. Nel 2004 la Russia ha cancellato i debiti tagiki per un valore di 330 miliardi di dollari e promesso investimenti per circa 2 miliardi di dollari<sup>63</sup>. In sostanza la Russia ha fatto uso di un sostegno sia militare che economico per evitare che il paese cadesse nella zona di influenza Nato/statunitense. Le autorità tagike da parte loro non hanno mai negato come la Russia fosse da considerarsi il partner strategico nonché alleato del Tagikistan.

### 6.3 *Il Kazachstan e la politica multivettoriale*

Al pari degli orientamenti internazionali delle altre repubbliche centroasiatiche, anche la politica estera kazaka non ha contenuti ideologici, ma è definita da una combinazione di pragmatismo e di desiderio di distogliere l'attenzione dai problemi interni verso le relazioni internazionali del paese. A livello strategico il Kazachstan ha intrapreso una "via di mezzo", autodefinendosi un paese che unisce est e ovest, ossia un paese "eurasiatico" nel senso letterale del termine. Nazarbaev enfatizza al tempo stesso le radici turche della popolazione (etnia) kazaka e i legami con la Russia<sup>64</sup>.

Nel consolidare lo stato kazako Nazarbaev ha fatto uso di strumenti autoritari nel trattare problemi interni, mentre a livello internazionale lo stato kazako ha condotto una politica estera "pragmatica" in cui Astana cerca di mantenere relazioni cordiali con tutti i paesi, confinanti e non<sup>65</sup>. Le autorità kazake hanno fatto della multivettorialità l'elemento caratterizzante la politica estera del paese. La natura multivettoriale della politica estera kazaka è dovuta principalmente ai seguenti fattori<sup>66</sup>. In primo luogo vi è

<sup>62</sup> Questa ammontava a circa 60 milioni di dollari nel 2005 (Dipartimento di Stato Usa, [http://dushanbe.usembassy.gov/pr\\_012006.html](http://dushanbe.usembassy.gov/pr_012006.html)).

<sup>63</sup> M. TORFEH, *Central Asia: Putin Visit Takes Russian-Tajik Relations to New Level*, Radio Free Europe/Radio Liberty, 20 October 2004, [http://www.rferl.org/features/features\\_Article.aspx?m=10&y=2004&id=0F926680-1249-4DDA-9CEF-17651746D876](http://www.rferl.org/features/features_Article.aspx?m=10&y=2004&id=0F926680-1249-4DDA-9CEF-17651746D876).

<sup>64</sup> S.N. CUMMINGS, *Eurasian Bridge or Murky Waters between East and West? Ideas, Identity and Output in Kazakhstan's Foreign Policy*, in «Journal of Post-Communist Studies and Transition Politics», 19, 2003, 3.

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 139.

<sup>66</sup> *Ibidem*, pp. 142-143.

la collocazione geografica del paese nel cuore della massa eurasiatica, privo di accesso al mare: ciò rende i rapporti di buon vicinato con Russia e Cina imprescindibili. Inoltre va ricordato come la leadership del paese fosse alla ricerca di una nuova identità post-sovietica per il paese. Questa ricerca di una nuova identità è conseguenza di una indipendenza non cercata ma subita, di un processo di state-building incompiuto, della collocazione geografica del paese e della composizione multietnica della popolazione<sup>67</sup>. La comunità kazaka, considerata “nazione titolare” della repubblica in epoca sovietica, costituiva una semplice maggioranza relativa fino al crollo sovietico; la presenza di numerose comunità russofone nel paese (soprattutto nel nord ai confini con la Siberia e nei centri urbani) rendeva di fatto il Kazachstan uno stato binazionale, dalla identità incerta per molti aspetti, ma deciso nel non volere (e potere) fare a meno di mantenere buoni rapporti con la vicina Russia. Infine, gli stessi kazaki si mostravano maggiormente a proprio agio con espressioni identitarie non etniche. Il paese oscillava in sostanza tra una identità kazaka entro i propri confini, affermata con sempre maggiore visibilità e decisione, e una identità kazachstana (non etnica) in campo internazionale. La flessibilità resa possibile da una politica estera multivettoriale e non ideologica veniva inoltre utilizzata a fini di politica interna come strumento di legittimazione del regime al potere. Una politica multivettoriale, sostiene Sally N. Cummings, indica che l'identità nazionale del paese è debole e racchiude in sé una serie di contraddizioni<sup>68</sup>. Lo stesso anno in cui il paese aderì a una unione doganale con Russia e Bielorussia, Astana si mostrò favorevole a una più stretta integrazione economica su base regionale. La simultanea ricerca di più partner a livello internazionale genera non solo una politica estera incerta e contraddittoria, ma indebolisce anche l'identità del paese che più che ancorare oriente e occidente “galleggia” fra questi<sup>69</sup>.

#### 6.4 *L'Uzbekistan e la strategia di omnibalancing*

Al pari delle altre repubbliche centroasiatiche (con l'unica eccezione del Kirghizistan nei primi anni Novanta), l'indipendenza non ha portato a una liberalizzazione del sistema politico uzbeko né alla introduzione di riforme democratiche. Le autorità uzbeke hanno introdotto qualche timida riforma che ha portato alla formazione di un sistema partitico e un (limitato) livello di competizione elettorale negli anni 1991-1992. Il consolidamento della opposizione laica al regime di Islam Karimov e l'emergere di una opposizione islamista nella regione della valle di Ferghana (in cui le sensibilità religiose sono particolarmente forti) portarono questo breve esperimento a una drastica conclusione. La formazione di uno stato “forte” e il conseguimento di una effettiva (e non solo *de jure*) indipendenza dalla Russia sono stati gli obiettivi principali del regime di Islam Karimov in Uzbekistan.

Karimov ha guidato l'Uzbekistan verso l'indipendenza dalla Russia tramite la riduzione dell'influenza russa a livello culturale, ma soprattutto distanziando il paese da Mosca in

<sup>67</sup> Peraltro queste sono considerazioni che valgono anche per le altre repubbliche nella regione.

<sup>68</sup> S.N. CUMMINGS, *Eurasian Bridge or Murky Waters between East and West? Ideas, Identity and Output in Kazakhstan's Foreign Policy*, cit.

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 152.

termini di relazioni politiche e di sicurezza<sup>70</sup>. Ciò non si è tradotto in una scelta strategica filo-occidentale. Tashkent ha alternato l'adesione a organizzazioni multilaterali russo-centriche (Csi e Tsc) a una parallela partecipazione a strutture occidentali. Nonostante l'Uzbekistan avesse aderito immediatamente alla Comunità di Stati Indipendenti ed avesse firmato il Trattato di Sicurezza Collettiva a Tashkent nel 1992, la repubblica centroasiatica aderì al programma Nato Partnership for Peace nel 1994. Le truppe uzbeke entrarono a far parte del battaglione centroasiatico (Centrazbat) nel 1995. Nel 1999 il paese non ha rinnovato la propria partecipazione nel Tsc, preferendo invece aderire al Guam (poi diventato Guuam in seguito alla adesione uzbeke), il forum multilaterale di cui fanno parte Georgia, Ucraina, Azerbaigian e Moldova, percepito in Russia come un gruppo esplicitamente anti-russo.

Nonostante questo sia stato letto come un ri-allineamento occidentale del paese, la strategia uzbeke era invece quella di bilanciare fra loro tutte le potenze esterne ai fini di mantenere una notevole autonomia. Le relazioni con Mosca si raffreddarono notevolmente durante gli anni Novanta; questo però non impedì ai due paesi di collaborare nella prima fase della guerra civile tagika per porre fine al conflitto (1992-1994)<sup>71</sup>. Le relazioni fra i due paesi si deteriorarono negli anni seguenti allorché divenne chiaro alle autorità di Tashkent che l'ordine emerso in Tagikistan alla fine della guerra civile non sarebbe stato favorevole all'Uzbekistan che aveva tradizionalmente dominato la vita politica della piccola repubblica montana per l'intero periodo sovietico.

L'attentato al presidente Karimov del febbraio 1998 nel centro di Tashkent e soprattutto l'intensificarsi delle incursioni da parte di movimenti radicali islamisti verso la fine degli anni Novanta portarono le élites uzbeke alla consapevolezza che non sarebbe stato possibile garantire la sicurezza del paese (e della regione) senza il sostegno esterno di una qualche potenza internazionale. Ciò ha portato a una prima collaborazione a livello di intelligence tra il paese e gli Stati Uniti, ma anche a un progressivo miglioramento nelle relazioni con la Russia, in particolare in seguito alla elezione di Putin a presidente. Nel 2001 Tashkent ha aderito alla Sco, una organizzazione che fa della lotta al terrorismo uno dei propri obiettivi. Il primo decennio di indipendenza è stato dunque caratterizzato da una totale concentrazione sul rafforzamento della statualità uzbeke e del regime al potere. La giustificazione è stata trovata nella minaccia (reale o immaginata) di un pericolo islamista che minacciava la sicurezza del paese. L'orientamento strategico del paese è la logica derivazione di due assunti: primo, che il processo di *state-building* doveva passare attraverso il raggiungimento di una totale indipendenza da Mosca; e secondo, che l'autonomia uzbeke sarebbe stata garantita solo attraverso una strategia di *omnibalancing*, ossia evitando di legarsi

---

<sup>70</sup> Il processo di *state-building* in Uzbekistan è stato contraddistinto da una graduale, ma decisa uzbeizzazione del paese anche a livello culturale. L'uso ufficiale della lingua russa è stato ridotto drasticamente a favore dell'uzbeko che è stato promosso. L'iconografia nelle strade e piazze delle città dell'Uzbekistan ha visto nel corso degli anni scomparire le scritte in russo e in cirillico a favore di quelle in uzbeko e in caratteri latini (dal 1993 l'uso dell'alfabeto cirillico è stato ufficialmente abbandonato, nonostante in pratica sia possibile trovare la lingua scritta in entrambi gli alfabeti, cosa che crea non poca confusione fra la popolazione). A livello economico invece i legami tra Russia e Uzbekistan non sono mai venuti meno. La Russia è tradizionalmente la destinazione principale delle esportazioni uzbeke, mentre il mercato uzbeko è sempre stato egemonizzato da compagnie e prodotti russi.

<sup>71</sup> Sulla guerra civile tagika si veda S. HORSMAN, *Uzbekistan's Involvement in the Tajik Civil War 1992-1997: Domestic Considerations*, cit.

eccessivamente ad altri attori. In secondo luogo, quando l'incapacità uzbeka di far fronte alla minaccia islamista divenne lampante, ciò ha portato ad allacciare più stretti legami con l'attore esterno (qualunque esso fosse) che sembrava in grado di garantire la sicurezza uzbeka. Dal 2001 al 2004 gli Usa rappresentavano lo stato garante della sicurezza uzbeka, mentre negli anni successivi la Russia soppiantò gli Stati Uniti nel ruolo di partner strategico del paese. L'impatto degli attacchi dell'11 settembre sull'allineamento strategico uzbeko è oggetto di analisi in una sezione successiva.

### 6.5 Sintesi: continuità e discontinuità

Il breve excursus negli orientamenti strategici delle cinque repubbliche centroasiatiche nel periodo post-sovietico ha evidenziato le seguenti dinamiche.

1. In primo luogo il processo di *state-building* ha dominato l'agenda delle cinque repubbliche. Nessuna di queste vantava un precedente di statualità indipendente. Anzi è solo con la creazione dello stato sovietico e la politica di delimitazione nazionale (1924-1936) che le repubbliche assumono le sembianze pseudo-statali entro i confini attuali<sup>72</sup>. Vennero creati parlamenti nazionali, costituzioni, bandiere e inni; insomma tutte le vestigia formali della statualità, tranne ovviamente la sovranità, che rimaneva soggetta a Mosca. Le istituzioni formali della statualità centroasiatica pre-esistevano dunque al crollo dell'Urss, ma è solo con il dicembre 1991 che le repubbliche diventarono soggetti di diritto internazionale. Tutte le repubbliche si mostrarono ben presto assai gelose della sovranità appena acquisita e assai riluttanti a cederne anche porzioni minime per dar vita a strutture regionali per far fronte a problemi comuni (questione ambientale, gestione delle risorse naturali, ma anche della sicurezza).

2. La strenua difesa della propria sovranità si è tradotta, in campo internazionale, in una riluttanza ad entrare in nuove alleanze con attori esterni alla regione. Questo contribuisce a far luce sul fallimento di strutture multilaterali e della Csi, percepite come strumento russo per rinnovare la propria egemonia sulla regione. Con l'eccezione del Tagikistan, sprofondato nella guerra civile, le altre repubbliche si sono ritagliate spazi di autonomia più o meno decisi. Turkmenistan e Uzbekistan sono stati gli stati più decisi a evitare l'intrappolamento in alleanze, mentre Kazachstan e Kirghizistan hanno cercato, per pragmatismo più che per convinzione, di bilanciare la dipendenza dalla Russia in tema di sicurezza con il sostegno finanziario Usa (specialmente il Kirghizistan).

3. Va inoltre osservato come la situazione strategica nella regione sia cambiato non una, ma ben due volte dall'11 settembre 2001 a oggi. La presenza e l'influenza statunitense sono cresciute significativamente dal 2001 al 2004 e le repubbliche centroasiatiche si sono in varia misura ri-allineate in modo da beneficiare economicamente (tramite i programmi di assistenza militare e di sicurezza) e politicamente (tramite il sostegno politico ai regimi al potere) dai nuovi legami con Washington. Negli ultimi anni, invece, la Russia, forte di una economia più forte e dunque più attraente e meno preoccupata delle implicazioni di una strategia volta alla preservazione dello status quo politico, ha soppiantato gli Usa come partner strategico.

---

<sup>72</sup> Cfr. F. HIRSCH, *Empire of Nations*, Ithaca, 2005 e T. MARTIN, *The Affirmative Action Empire. Nations and Nationalism in the Soviet Union, 1923-1939*, Ithaca, 2001.

4. Infine l'impatto maggiore dell'11 settembre sulle relazioni strategiche nella regione e fra le repubbliche centroasiatiche e gli attori esterni è stato l'acuirsi delle tensioni tra le esigenze di sicurezza e quelle di riforma dei sistemi politici ed economici nella regione. La sicurezza ha dominato l'agenda delle relazioni tra gli attori regionali e quelli esterni a discapito della pressione per introdurre riforme e liberalizzazione politica ed economica.

#### *7. Il ri-allineamento strategico dalla partnership tra Usa e Uzbekistan al consolidamento della Sco*

Come già notato nella prima parte di questo saggio, la dimensione strategica dell'Asia centrale nel 2007 appare molto diversa da quella di inizio decennio. Allora la presenza e l'influenza statunitense erano in visibile crescita, con le repubbliche centroasiatiche che "offrivano" collaborazione agli Usa (dietro compenso, ovviamente). Oggi la situazione non potrebbe essere più diversa. L'influenza statunitense è in declino, mentre Russia e Cina sembrano saldamente in controllo. Questa sezione esamina il caso studio del ri-allineamento strategico ai fini di illustrare due tesi:

1. in primo luogo gli allineamenti strategici in Asia centrale sono tuttora sostanzialmente fluidi, come mostrano la repentina crisi tra Usa e Uzbekistan e il voltafaccia di Tashkent che nel novembre 2005 ha siglato un trattato di alleanza con la Russia;
2. in secondo luogo questo repentino cambiamento mostra come il sistema regionale centroasiatico sia tuttora non consolidato.

#### *7.1 Le relazioni tra Stati Uniti e Uzbekistan dalla "illusione della partnership" alla "crisi della illusione" (2001-2005)<sup>73</sup>*

Gli attacchi dell'11 settembre hanno costituito un'autentica manna dal cielo per le autorità uzbeke. Dopo aver lamentato lo scarso sostegno alla propria lotta contro il terrorismo per anni (in particolare dal 1998 in poi), Tashkent vedeva finalmente riconosciuta la "bontà" delle proprie tesi. Il radicalismo islamico costituiva una minaccia non solo per la stabilità statale uzbeke o regionale, ma per il sistema internazionale nel suo complesso. Il 5 ottobre 2001 il governo uzbeke acconsentì alla richiesta Usa di utilizzare la base di Karshi-Khanabad (precedentemente usata in epoca sovietica dall'Armata Rossa durante la guerra in Afghanistan). La collaborazione tra Washington e Tashkent diventò sempre più stretta, con Tashkent che era fra i pochi paesi al mondo a sostenere l'invasione dell'Iraq mentre al tempo stesso riceveva decine di milioni di dollari in assistenza di varia natura (militare e non) dagli Usa<sup>74</sup>. Nel marzo del 2002 Karimov e Bush si ritrovano a Washington per siglare la Partnership strategica fra Usa e Uzbekistan. In apparenza il documento non faceva altro che conferire ufficialità a una comunanza di interessi strategici fra i due paesi.

<sup>73</sup> J. HEATHERSHAW, *Worlds Apart: The Making and Remaking of Geopolitical Space in the US-Uzbekistan Strategic Partnership*, cit.

<sup>74</sup> M. FUMAGALLI, *Alignments and Re-alignments in Central Asia: Rationale and Implications of Uzbekistan's Rapprochement with Russia*, in «International Political Science Review», 28, 2007, 3, p. 267.

La crisi delle relazioni tra Usa e Uzbekistan non ha origine in un evento preciso, bensì in una serie cumulativa di processi che hanno reso la partnership imbarazzante e controproducente per entrambe le parti. I primi segnali di un deterioramento delle relazioni uzbeko-statunitensi sono datati 2004, allorché il Dipartimento di Stato americano pubblicò un rapporto critico della situazione uzbeka in tema di diritti umani e stato delle riforme politiche nel paese<sup>75</sup>. Le critiche non pervenivano esclusivamente da parte statunitense. I motivi che avevano spinto le autorità uzbeke (radicalismo islamista; bilanciamento anti-russo; comunanza di obiettivi strategici con gli Stati Uniti nella lotta al terrorismo) non apparivano più validi. La presenza statunitense – contrariamente a quanto inizialmente sperato, ossia che la collaborazione portasse maggiore sicurezza all'Uzbekistan – ha peggiorato la situazione. Il ripetersi sempre più frequente di attentati da parte di organizzazioni clandestine nella primavera ed estate 2004 che sono poi culminate negli eventi di Andijan nel maggio 2005 hanno portato il regime di Islam Karimov a percepire la partnership con Washington come una seconda minaccia alla sicurezza uzbeka, o meglio alla sicurezza del proprio regime e alla propria sopravvivenza (politica). Questo mutamento di percezioni aveva luogo proprio mentre le autorità di Tashkent osservavano, con preoccupazione, le ondate di proteste popolari in Georgia (2003), Ucraina (2004) e Kirghizistan (2005) che avevano rovesciato i regimi al potere.

La crisi di Andijan, in cui una insurrezione nella città ha portato a degli scontri tra l'opposizione e le forze di sicurezza uzbeke, conclusa con una repressione governativa particolarmente dura, rappresenta l'emblema più che la causa o il fattore catalizzatore della crisi tra Usa e Uzbekistan. La reazione statunitense alla reazione del governo uzbeko, dopo un primo tentennamento, fu quella di richiedere una investigazione internazionale e indipendente, richiesta sempre rifiutata alle autorità uzbeke che vedevano nella cosa un'interferenza nelle proprie questioni interne e dunque una lesione della propria sovranità. Contrariamente a quanto Usa, Unione Europea e organizzazioni di diritti umani si aspettavano, la crisi di Andijan non ha portato all'isolamento internazionale dell'Uzbekistan. Al contrario Tashkent ricevette un pronto e deciso sostegno da Mosca, Pechino, e dagli altri paesi della Sco. A quel punto le relazioni con Washington (e Bruxelles) sono apparse come un peso di cui era possibile fare a meno. Il 29 luglio 2005 le autorità uzbeke comunicavano alle controparti statunitensi che avrebbero dovuto lasciare la base di Karshi-Khanabad entro centottanta giorni. Il 12 novembre 2005, mentre a Mosca Putin e Karimov firmavano un trattato di alleanza (dando vita ad una collaborazione «senza precedenti», secondo le parole di Islam Karimov<sup>76</sup>), le ultime truppe americane lasciavano in tono sommesso il territorio uzbeko.

---

<sup>75</sup> G. GLEASON, *The Uzbek Expulsion of US Forces and Realignment in Central Asia*, in «Problems of Post-Communism», 53, 2006, 2.

<sup>76</sup> «Novosti Uzbekistana», 24 novembre 2005.

## 7.2 L'Organizzazione per Cooperazione di Shanghai

L'Organizzazione per la Cooperazione di Shanghai viene costituita come organizzazione internazionale intergovernativa nel giugno 2001 con lo scopo di rispondere ai fenomeni che mettono a repentaglio la pace, stabilità e sicurezza nella regione centroasiatica<sup>77</sup>. La Sco nasce nell'accordo di cooperazione militare nelle zone di confine siglato da Russia, Cina, Kazachstan, Kirghizistan e Tagikistan nel 1996, accordo che aveva dato vita al cosiddetto Gruppo di Shanghai o Shanghai-5, dalla città in cui era stato firmato. A questo aveva fatto seguito l'anno seguente un secondo accordo per la riduzione delle forze militari nelle zone di confine.

Privo di una vera e propria organizzazione e ancora lontano da una vera e propria istituzionalizzazione, il Gruppo di Shanghai sembrava essere destinato a diventare l'ennesimo esempio di vacua struttura multilaterale post-sovietica, questa volta con l'aggiunta cinese. Invece, e con sorpresa di molti, a partire dal 1999 il Gruppo di Shanghai ha progressivamente ampliato il proprio raggio di azione e i propri obiettivi. La cooperazione tra gli stati membri è stata estesa da quella militare (prevista negli accordi firmati nel 1996-97), a quella economica e culturale<sup>78</sup>. Gli obiettivi sono stati estesi a forme di cooperazione in settori "non tradizionali" come la lotta al terrorismo, al separatismo ed all'estremismo religioso. Questa nuova e più intensa cooperazione è stata formalizzata tramite l'istituzionalizzazione del gruppo in una organizzazione internazionale nel 2001. Tali accordi prevedevano anche la creazione di una Segreteria permanente con sede a Pechino (a testimonianza dell'importanza conferita dalla Cina alla organizzazione) e di una struttura regionale per l'anti-terrorismo (Rats), con sede a Tashkent, in Uzbekistan<sup>79</sup>.

L'ampliamento del raggio d'azione della Sco nasce dalle forti (e crescenti) preoccupazioni degli stati membri relativamente alla sicurezza. Le incursioni di militanti islamici nella valle di Ferghana nelle estati del 1999-2000 e nel 2004-2005 ed il crescente timore dei paesi della regione e di Russia e Cina circa la crescente minaccia rappresentata da gruppi radicali islamici hanno portato gli stati membri a coordinare i propri sforzi per far fronte a fenomeni che mettono a repentaglio la pace, la stabilità e la sicurezza regionale.

Gli obiettivi strategici della Sco sono sostanzialmente due:

1. la già precedentemente citata cooperazione nella lotta al terrorismo, al separatismo e all'estremismo religioso;

---

<sup>77</sup> Della Sco al momento fanno parte sei stati (Russia, Cina, Uzbekistan, Kazachstan, Tagikistan e Kirghizistan), mentre Mongolia, Iran, Pakistan e India hanno ottenuto nel corso degli anni lo status di paesi osservatori.

<sup>78</sup> Nel 2003 è stato siglato un accordo volto a facilitare gli scambi commerciali al fine di creare una zona di libero scambio e ad agevolare la cooperazione nel settore energetico. Nel 2006 è stata poi adottata una risoluzione che istituisce il Business Council e la Interbank Association all'interno del *framework* della Sco, cfr. E. CALZA, *L'evoluzione della Shanghai Cooperation Organization*, in «Quaderni di Relazioni Internazionali», 2006, 3, p. 94.

<sup>79</sup> Originariamente il centro avrebbe dovuto aver sede in Kirghizistan, a Bishkek, ma in seguito venne deciso di spostarlo a Tashkent, anche alla luce della adesione dell'Uzbekistan, della rilevanza strategica di questo stato e della priorità che Tashkent conferisce alla lotta contro il terrorismo.

2. la volontà di contenere la presenza e l'influenza degli Stati Uniti nella regione<sup>80</sup>.

Il primo obiettivo non pone la Sco in opposizione agli Usa, in quanto entrambi gli attori condividono queste preoccupazioni. Ciò spiega come, all'indomani degli attacchi dell'11 settembre e durante la prima fase della guerra in Afghanistan, né la Sco né alcuno dei paesi membri abbia sollevato obiezioni alla presenza americana nella regione e al ruolo che gli Usa svolgevano nel raggiungere quell'obiettivo strategico che la Sco si era posto (combattere il terrorismo) senza raggiungere nessun traguardo di rilievo in proposito. Il secondo obiettivo della organizzazione pone invece la Sco in radicale contrapposizione alla presenza statunitense in Asia centrale. La volontà di contenere, se non ridurre, la presenza statunitense della regione costituisce un forte collante strategico per tutti i paesi membri. Risponde sia alle priorità strategiche russe e cinesi, che vedevano la presenza Usa ai propri confini come una minaccia, che all'istinto di sopravvivenza delle élites al potere nella regione, che hanno scelto le proprie alleanze in funzione del sostegno politico ai propri regimi. Qualora questo sostegno fosse apparso in dubbio, come nel periodo delle rivoluzioni colorate post-sovietiche, i paesi in questione non avrebbero esitato a compiere un ri-allineamento in favore della Russia o della Cina. Al fine di evitare che la presenza statunitense nella regione si traducesse in una realtà permanente, la Sco ha cominciato a chiedere a gran voce, tramite comunicati ufficiali, che Washington fissasse una data entro la quale gli Usa si sarebbero ritirati dalla regione. Poiché il motivo dietro l'uso statunitense della basi era l'appoggio alle operazioni in Afghanistan, il fatto che queste fossero state dichiarate concluse nel 2003 andava interpretato – secondo Russia e Cina – come se le condizioni che ne avevano permesso l'uso non fossero più valide. Due dichiarazioni sono apparse di forte valenza simbolica.

In occasione del summit di Astana nel luglio 2005 la Sco aveva richiesto agli Stati Uniti di fissare i tempi per il ritiro delle proprie truppe dalle basi nella regione. A questa dichiarazione aveva poi fatto seguito l'ultimatum uzbeko in cui venivano concessi centottanta giorni agli Usa per lasciare la base di Karshi-Khanabad. La seconda (comunicato del 15 giugno 2006) si riallaccia al comunicato del summit di Astana dell'anno precedente e sottolinea l'efficacia della azione della Sco (nel ridurre l'influenza di attori esterni nella regione).

Che cosa è (diventata) dunque la Sco? Secondo Chung la Sco costituisce una partnership, non una alleanza<sup>81</sup>. Una alleanza, sostiene Chung, si definisce per opposizione ad altri attori (gli Stati Uniti sono il riferimento neanche troppo velato), mentre invece la Sco è una struttura aperta, un meccanismo che si propone di creare un clima di fiducia reciproca e cooperazione nella regione. A controprova di come gli stati membri della Sco percepiscano l'alterità Usa alla regione, gli Stati Uniti si sono visti negare lo status di paese osservatore, concesso invece alla Mongolia e al Pakistan.

I paesi membri della Sco fanno proprio quello che viene definito "spirito di Shanghai" (*Shanghai Jingshen*) che si fonda sui seguenti principi: «fiducia reciproca, comunicazione, cooperazione, co-esistenza e comunanza di interessi fra gli stati

<sup>80</sup> C.P. CHUNG, *The Shanghai Cooperation Organization: China's Changing Influence in Central Asia*, in «The China Quarterly», 2004, 180, pp. 990-993.

<sup>81</sup> *Ibidem*, p. 991.

membri»<sup>82</sup>. Chung sostiene che la Sco costituisce un nuovo modello di regionalismo che si pone in antitesi al “vecchio” regionalismo, di cui l’Ue rappresenta l’esempio più evidente. A differenza del vecchio regionalismo, il nuovo regionalismo non richiede cessioni di sovranità, ma anzi nasce sul principio di riconoscimento della sovranità degli stati membri. Questo nuovo tipo di regionalismo unisce stati dai diversi sistemi politici, con diverse tradizioni culturali e religiose, ma con interessi comuni. Nel corso degli anni la Sco si è affermata come una organizzazione di cui fanno parte stati uniti da una *consonanza normativa*, ossia quella che Kimmage definisce una posizione non conservatrice, ma “conservazionista” (*conservationist*), orientata al mantenimento dello status quo<sup>83</sup>. Questo obiettivo è funzionale alle priorità strategiche cinesi e russe, come agli interessi di autosopravvivenza dei regimi al potere nella regione. Oltre che consentire il mantenimento dello status quo nell’immediato e di osteggiare la presenza Usa nella regione, la Sco deve anche essere considerata nel contesto delle relazioni sino-russe. Le relazioni tra Mosca e Pechino sono migliorate progressivamente già all’epoca di Gorbachev nella seconda metà degli anni Ottanta e le due potenze hanno in seguito firmato un accordo di partnership strategica. Le priorità strategiche dei due paesi convergono al momento, come già osservato nella prima parte di questo saggio: ridurre la presenza americana ai propri confini, contenere separatismo, terrorismo e estremismo religioso sono obiettivi largamente condivisi dai due attori<sup>84</sup>. Entrambi inoltre aspirano alla costituzione di un mondo multipolare. La Sco sembra essere un meccanismo volto al raggiungimento di questo obiettivo. A partire dal 2005 Cina e Russia hanno condotto esercitazioni militari congiunte (Peace Mission 2005 e 2006) che verranno ripetute nuovamente nella estate del 2007.

Vi sono al tempo stesso alcune osservazioni che suggeriscono alcuni dubbi sulla lunga durata di questa partnership e sulla identità di vedute tra Russia e Cina<sup>85</sup>. La Russia considera le repubbliche centroasiatiche parte della propria sfera d’influenza e la regione un’area in cui esercitare la propria egemonia. Questo significa che Mosca non desidera che la Cina diventi eccessivamente coinvolta negli affari della regione. Sinora la Cina ha accettato lo status russo di *primus inter pares*, anche in considerazione del fatto che il tempo è tutto dalla parte della Cina. In prospettiva la ricchezza russa dovuta agli alti prezzi del petrolio diminuirà, mentre invece l’espansione economica cinese sembra inarrestabile. Basta solo attendere per vedere le relazioni sino-russe capovolte, con Pechino nelle vesti di *senior partner*. Più in generale, come osserva Lo, le economie russa e cinese non sono per nulla complementari e sono destinate ad entrare in competizione, come sta già accadendo in Siberia orientale e in prospettiva in Asia centrale<sup>86</sup>.

---

<sup>82</sup> *Ibidem*.

<sup>83</sup> D. KIMMAGE, *SCO: Shoring up the Post-Soviet Status Quo*, Radio Free Europe/Radio Liberty, 8 July 2005, [http://www.rferl.org/features/features\\_Article.aspx?m=07&y=2005&id=9A8D1C5F-B72B-4A40-AEDC-08ED11AAA34F](http://www.rferl.org/features/features_Article.aspx?m=07&y=2005&id=9A8D1C5F-B72B-4A40-AEDC-08ED11AAA34F).

<sup>84</sup> G. XING, *China and Central Asia*, cit., p. 166.

<sup>85</sup> B. LO, *The Long Sunset of Strategic Partnership: Russia’s Evolving China Policy*, in «International Affairs», 80, 2004, 2.

<sup>86</sup> *Ibidem*.

### 7.3 Sintesi: i deficit di legittimità del sistema regionale centroasiatico

La discussione dei due casi studio nelle pagine precedenti ha evidenziato come i tre deficit di legittimità di cui soffrono i sistemi regionali post-unitari identificati da Colombo (confini, identità degli attori, esistenza del sistema) sono stati una costante del periodo post-sovietico e sono stati costantemente soggetti a definizione, negoziazione e contestazione.

#### *Confini*

In epoca sovietica il termine “Asia di mezzo” (*srednyaya Aziya*) veniva utilizzato per indicare quella parte della periferia sovietica in Asia che comprendeva le repubbliche di Uzbekistan, Kirghizistan (allora Kirghizia), Turkmenistan (Turkmenia) e Tagikistan. Il Kazachstan ne era escluso in quanto parte di una regione stepposa di confine tra l'Asia centrale vera e propria e la Siberia. E' solo nel 1992 che il Kazachstan è entrato ufficialmente a far parte dell'Asia centrale (*Tsentral'naya Aziya/O'rti Oziyo*). Se i confini della regione appaiono più o meno definiti a livello geografico (Kazachstan e Turkmenistan possono anche appartenere alla regione del Caspio), meno certi e sicuramente meno stabili sono apparsi i confini del sistema regionale centroasiatico. Gli Stati Uniti hanno articolato la concezione più “elastica” di questi confini. Per gran parte del periodo post-sovietico gli Stati Uniti hanno promosso una visione di un macrosistema regionale i cui confini andavano dal Caucaso al Caspio all'Asia centrale fino ai confini della Cina (esclusa). Di questa facevano parte attori che centroasiatici non sono (Georgia, Armenia e Azerbaigian), mentre non vi facevano parte la Cina o perfino la Russia il cui ruolo nelle dinamiche di sicurezza regionali è rimasto cruciale nonostante il crollo dell'Urss. In seguito alla guerra in Afghanistan gli Stati Uniti hanno allargato i confini del sistema regionale verso sud, in modo da comprendere anche l'Afghanistan (se non pure il Pakistan). La visione del sistema regionale centroasiatico appare ben più contenuta secondo la visione strategica della Sco. Del sistema fanno parte quattro repubbliche centroasiatiche (Turkmenistan escluso), Cina e Russia. Qui le questioni critiche sono due: l'espulsione degli Usa dal sistema, la cui alterità viene più volte proclamata dalla Sco, e il ruolo del Turkmenistan, *de jure* e *de facto* neutrale, ma che per il peso nella politica energetica di ogni attore globale risulta difficile escludere da una strategia per l'Asia centrale.

#### *Numero e identità degli attori*

Il numero stesso degli attori rimane incerto. L'incertezza circa i confini dell'Asia centrale come sistema si riflette sui dibattiti circa il numero e l'identità degli attori che appartengono a questo sistema. Come già notato la concezione Usa vedeva includere non solo Washington, ma anche l'Afghanistan (integrando di fatto Asia centrale e meridionale), la regione del Caspio e il Caucaso meridionale, aumentando a dismisura il numero di attori. Russia e Cina hanno propeso per una concezione più “esclusiva” del sistema regionale centroasiatico, escludendo gli Usa, ma anche l'Afghanistan e cercando di fare a meno del Turkmenistan. Il Caucaso costituisce un sistema a parte per Mosca mentre risulta di minimo interesse a Pechino.

### *Esistenza del sistema*

Esiste dunque un sistema regionale centroasiatico? Da quanto discusso in precedenza, appare difficile stabilire se esista o meno un sistema regionale centroasiatico la cui esistenza sia riconosciuta come legittima da tutte le parti interessate. Probabilmente ne esiste più di uno, il che mostra come sia impossibile decretare l'esistenza di un sistema tramite criteri oggettivi. L'esistenza o meno di un sistema regionale centroasiatico appare piuttosto il prodotto di un processo di costruzione sociale, soggetto in quanto tale a ridefinizione continua.

### *8. Conclusioni*

I primi anni del nuovo secolo sono stati contraddistinti da rapidi ri-allineamenti strategici in Asia centrale. La rapidità e la drammaticità con cui si sono susseguiti rendono ogni previsione azzardata. Possiamo perciò solo avanzare qualche riflessione conclusiva. Questo saggio ha mostrato come nessuno degli attori esterni qui esaminati (Russia, Cina e Stati Uniti) abbia mostrato di avere una coerente strategia verso l'Asia centrale.

La Russia ha alternato fasi di disimpegno impostole dalla trasformazione post-sovietica a tentativi di imporsi come l'egemone "naturale". Per gli Stati Uniti l'Asia centrale ha cessato di essere un «collettaneo di "stan" trascurabili» per diventare uno dei teatri principali nella lotta al terrorismo. Washington ha ripetutamente oscillato in maniera più che incerta tra tentativi di promuovere riforme politiche e difendere i propri interessi in politica energetica e politiche funzionali alla guerra al terrorismo. L'apertura di basi in Uzbekistan e Kirghizistan all'indomani della guerra in Afghanistan comunicò a Mosca e Pechino in lettere chiarissime come il mondo fosse radicalmente mutato. Gradualmente le repubbliche centroasiatiche, pur in diversa misura, hanno cominciato a vedere nei legami con Washington un peso (*liability*), invece che un vantaggio (*asset*). Il fallimento della gestione post-invasione in Iraq e l'implosione strategica della amministrazione Bush durante il secondo mandato hanno indebolito la posizione statunitense al punto che il regime di Islam Karimov a Tashkent non ha esitato a dare il benservito alle truppe statunitensi e alla partnership con Washington. Più in generale ciò che è imputabile a Washington è l'aver *fallito nel comprendere il proprio fallimento nella regione*.

Il fallimento strategico statunitense in Asia centrale è dovuto da un lato alla continua incertezza tra gli obiettivi della sicurezza e della democratizzazione, obiettivi che in questo decennio sono entrati in rotta di collisione. Dall'altro è dovuto alla mancata capacità americana di rendersi conto di quanto abbia fallito nel comprendere le dinamiche politiche, sociali e di sicurezza nella regione. Se dunque una *rentreé* americana nella regione appare improbabile (e Washington si accontenterà al momento di mantenere la base in Kirghizistan e coltivare buone relazioni con il Kazachstan, anche per l'importanza di questo a livello energetico), la fluidità della situazione presenta una opportunità unica a un attore che fino ad ora è rimasto ai margini delle dinamiche strategiche nella regione: l'Unione Europea. Il ripensamento in

atto circa la strategia da adottare per impegnarsi in Asia centrale dimostra che l'Ue potrebbe giocare un ruolo di rilievo in futuro<sup>87</sup>.

Tutto sommato, di fronte ai succedanei capovolgimenti che hanno contraddistinto le relazioni di Mosca e Washington con le repubbliche centroasiatiche, Pechino ha mantenuto una politica coerente nel corso degli ultimi quindici anni. Al momento in cui questo saggio viene scritto, i paesi centroasiatici, Cina e Russia condividono una visione strategica che enfatizza i principi di stabilità, difesa della sovranità statale da ogni interferenza straniera, la lotta all'estremismo islamico e il multipolarismo come strumento antiegeemonico (in chiave anti-Usa). La razionalizzazione nel processo decisionale e l'improvvisa e cospicua disponibilità finanziaria resa possibile dall'alto costo degli idrocarburi ha permesso alla Russia di re-imporre la propria egemonia nella regione attraverso una strategia che unisce l'uso della dipendenza energetica come strumento di politica estera e una politica di sicurezza che ricompensa un atteggiamento pro-russo e punisce un orientamento filo-occidentale. La riduzione della presenza occidentale è anche obiettivo cinese che vede la presenza statunitense ai propri confini come una minaccia. La Sco esprime questa nuova consonanza strategica fondata sulla difesa di statualità, sovranità (da interferenze straniere) e in sostanza dello status quo, definito come sopravvivenza dei regimi al potere. La convergenza normativa ha contribuito a creare un senso di identità tra i paesi membri. Lo spazio centroasiatico è diventato, come sostiene Heathershaw, il luogo in cui i principi di sovranità e autorità (statale) vengono rispettati e difesi contro tentativi da parte di potenze esterne. La demarcazione tra interno/esterno (appartenenza/alterità alla regione) è diventato oggetto di discussione. Essere definiti come esterni alla regione priva di legittimità le proprie azioni. Russia e Cina hanno insistito sulla alterità degli Usa nella regione e sui tentativi di penetrarvi ai fini di stabilire la propria egemonia in "spazi che non competono loro".

Al momento la situazione appare meno fluida che in tutto il periodo post-sovietico. Il saggio sostiene però che è prematuro considerare "chiuso" il capitolo centroasiatico. Questo perché la regione si trova di fronte a una serie di crocevia che ne segneranno la traiettoria per i prossimi anni e decenni. Tre mi sembrano di particolare rilevanza per le implicazioni non solo sulla stabilità statale, ma regionale nel suo complesso.

#### *Successione politica*

La prima sfida che si presenta riguarda la successione politica. Per questioni biologiche la questione è inevitabile. Nessuna delle repubbliche centroasiatiche ha predisposto meccanismi istituzionali per far fronte a questa evenienza, nel caso di scomparsa del presidente di turno.

#### *Riforme*

Con l'unica eccezione del Kazachstan, la cui situazione economica è sensibilmente migliorata grazie ai costi degli idrocarburi, la situazione economica delle altre repubbliche rimane stagnante. Lo stato rimane in controllo dell'economia e, nei casi in

---

<sup>87</sup> Sulla strategia Ue in Asia centrale si vedano A. FERRARI, *L'Unione Europea e l'Asia centrale*, «ISPI Policy Brief» n. 52, maggio 2007, [http://www.ispionline.it/it/documents/pb\\_52\\_2007.pdf](http://www.ispionline.it/it/documents/pb_52_2007.pdf) e N.J. MELVIN, *The European Union Strategic Role in Central Asia*, «CEPS Policy Brief» n. 128, March 2007.

cui non lo è, clan, gruppi regionali e *network* criminali competono per spartirsi le poche risorse. Le implicazioni di questa spartizione iniqua sono politiche in quanto le fazioni escluse dalla redistribuzione delle risorse (economiche, ma anche politiche) possono presentare una minaccia alla stabilità del paese, come già mostrato in occasione della guerra civile tagika, della “rivoluzione dei tulipani” in Kirghizistan, e delle ripetute lotte di potere in Uzbekistan.

#### *Radicalizzazione della protesta*

Questa possibilità è diretta conseguenza delle prime due questioni. La centralizzazione del potere in circoli ristretti di élites, il consolidamento dell'autoritarismo e il procrastinarsi della introduzione di riforme politiche ed economiche contribuiscono all'acuirsi di malesseri e frustrazioni fra la popolazione locale. In mancanza di possibilità di dar voce al malcontento alcuni elementi marginali si sono rivolti a organizzazioni militanti islamiche che nel corso degli anni sono diventate viepiù popolari. Questa popolarità è dovuta più alla carenza di alternative che non a un reale desiderio di sostituire gli attuali regimi laici con un califfato. Pur tuttavia, la stagnazione protratta non fa altro che alimentare il malcontento e rendere la possibilità che il conflitto politico diventi violento sempre più probabile.

Questi cambiamenti profondi toccheranno la dimensione interna, regionale e statale. Come i regimi e i popoli della regione affronteranno le sfide e opportunità che si presentano, dipenderà anche da come le potenze esterne alla regione (Russia, Cina, Stati Uniti, ma anche l'Unione Europea) sapranno loro porsi e proporsi.

In conclusione, nonostante i vari ri-allineamenti strategici che si sono ripetuti negli ultimi quindici e più anni, rimangono, come sostiene Martha Brill Olcott, fondamentali linee di continuità nella regione. Queste continuità comprendono irrisolte tensioni tra stato e società, tra élites e resto della popolazione e le rivalità tra attori regionali e potenze internazionali (e tra queste ultime fra loro). Tali tensioni, qualora rimangano irrisolte, preannunciano nuove scosse. La chiusura del sistema politico, le frustrazioni socio-economiche e la gestione della successione politica ai vari leader/regimi costituiscono alcune tra le sfide che nessun attore, interno o esterno alla regione, è ancora apparso né in grado né deciso ad affrontare.