

L'Unione europea e l'Asia centrale

Aldo Ferrari

Programma Caucaso e Asia centrale

Sintesi

L'Unione europea si trova in una situazione quanto mai complessa nei confronti dell'Asia centrale. Il suo peso nella regione è limitato dalla distanza geografica e dalla scarsa quantità e qualità dei rapporti tradizionali, nonché dall'assenza di stati europei che si propongano come sponsor nei confronti di quelli locali.

Al tempo stesso, tuttavia, l'Unione europea ha forti e crescenti interessi economici in Asia Centrale, soprattutto per quel che riguarda le risorse energetiche. Di grande rilievo sono anche le questioni di sicurezza, riguardanti in primo luogo il vicino Afghanistan, nonché le dinamiche terroristiche, il traffico di armi e di stupefacenti.

Tuttavia non è facile per Bruxelles impostare una politica centroasiatica davvero efficace, soprattutto dopo che il limitato impegno in passato ne ha fortemente limitato la presenza e la visibilità. Le repubbliche post-sovietiche dell'Asia centrale hanno inoltre dinamiche politiche e sociali che li distaccano dal paradigma dei "paesi in transizione" dell'Europa orientale. Da questo punto di vista è importante che l'Ue riesca in tempi brevi ad aumentare la propria capacità di analisi politica e culturale, oltre che economica, di una regione così complessa.

Introduzione

Dopo Moldavia, Bielorussia, Ucraina, Georgia, Armenia ed Azerbaigian, che nel 2004 sono state inserite nella Politica europea di Vicinato (European Neighbourhood Policy, Enp), la Ostpolitik dell'Unione europea comincia a riguardare anche le cinque repubbliche dell'Asia centrale post-sovietica. Un passo fondamentale in questa direzione è stata la nomina di un Rappresentante Speciale per l'Asia centrale nel luglio 2005, ma con la presidenza tedesca l'Unione europea ha ulteriormente intensificato il suo interesse per la regione. Nel suo discorso del 17 gennaio al Parlamento europeo di Strasburgo, in cui ha reso note le priorità della presidenza tedesca dell'Unione europea¹, il cancelliere Angela Merkel ha compiuto un passo ulteriore e molto significativo nei confronti dell'Asia centrale, parlando di una possibile estensione ad essa della Politica di Prossimità. Secondo il Cancelliere tedesco, infatti, «The EU has to show a greater will to shape events in its neighbourhood, for we cannot always comply with the desire of many countries to join the EU. Neighbourhood policy is the sensible and attractive alternative. We intend to develop such a neighbourhood policy particularly towards the Black Sea region and Central Asia during our Presidency»².

Sulla base di questo orientamento generale, è attualmente in preparazione il documento che definirà la nuova strategia europea nei confronti di questa regione per il periodo 2007-2013. Il documento finale, che sarà ultimato nel giugno 2007, dovrebbe segnare un notevole mutamento dell'approccio dell'Unione europea verso la regione centroasiatica³.

L'Asia centrale è costituita nella sua accezione più comune dalle cinque repubbliche di Kazachstan, Kirghizistan, Uzbekistan, Turkmenistan e Tagikistan, sorte in epoca sovietica sul territorio dell'antico Turkestan e divenute indipendenti nel 1991. Si tratta di una regione molto vasta, relativamente poco popolata, ricca di risorse naturali, in primo luogo petrolio e gas. Questo territorio, abitato quasi esclusivamente da popoli musulmani, prevalentemente di lingua turca, ha costituito in effetti l'ultima frontiera dell'espansione imperiale russa, quella alla quale è più corretto applicare l'epiteto di coloniale⁴. Una situazione che, *mutatis mutandis*, si è protratta anche in epoca sovietica. Dopo la dissoluzione dell'Unione Sovietica, in tutti questi paesi il potere è rimasto sostanzialmente in mano all'antica classe dirigente comunista, riciclatasi nel

¹ Tra l'altro la Germania è particolarmente indicata a svolgere questo ruolo di spinta verso l'Asia centrale, in quanto è l'unico stato europeo che possiede un'ambasciata in tutte e cinque le repubbliche della regione. Cfr. A. SCHMITZ, *A Political Strategy for Central Asia*, in V. PERTHES - S. MAIR (eds.), *European Foreign and Security Policy. Challenges and Opportunities for German EU Presidency*, «SWP Research Paper» n. 10, October 2006, http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=3366.

² *Speech by Angela Merkel, Chancellor of the Federal Republic of Germany, to the European Parliament in Strasbourg on Wednesday, 17 January 2007*, http://www.eu2007.de/en/News/Speeches_Interviews/January/Rede_Bundeskanzlerin2.html; si veda anche il commento di A. LOBJAKAS, *Merkel Sets out Vision for EU Presidency*, 17 January 2007, Radio Free Europe/Radio Liberty, <http://www.rferl.org/featuresarticle/2007/01/6e348993-cd44-4034-a294-df9a1e16685c.html>.

³ A. LOBJAKAS, *Central Asia: EU to Unveil "Strategy" Aimed at Wooing Region*, 14 February 2007, <http://www.rferl.org/featuresarticle/2007/02/9bb37852-b0ff-4ce9-bbf7-e53275c297c6.html>.

⁴ Cfr. A. KAPPELER, *La Russia. Storia di un impero multi-etnico*, ed. it. a cura di A. FERRARI, Roma, 2006, pp. 190-191.

nuovo contesto politico con modalità di governo di tipo clanico e autoritario⁵. Negli ultimi anni, tuttavia, l'evoluzione del Kazachstan verso un maggior pluralismo politico e sociale, la caduta del presidente kirghizo Akaev nel 2005 e la morte del presidente-dittatore turkmeno Niyazov alla fine del 2006, sembrano aprire importanti prospettive di cambiamento e possono favorire una più attiva politica europea nell'intera regione⁶.

Geograficamente e storicamente, ma anche per quel che riguarda le dinamiche politiche, sono strettamente collegati all'Asia centrale anche paesi cruciali nell'odierna scena internazionale come l'Iran, l'Afghanistan ed il Pakistan. Un rapporto particolare ha poi con l'intera regione la Federazione Russa, erede dell'Urss, che considera questi paesi parte del proprio "estero vicino". Come anche nel Caucaso, la presenza russa è stata ed è minacciata dalla penetrazione strategica degli Stati Uniti, particolarmente interessati al controllo delle risorse energetiche dell'area. La rivalità post-sovietica tra Washington e Mosca ha fatto parlare di una riedizione del "Gran Gioco" di ottocentesca memoria, un paragone suggestivo che non deve però essere utilizzato acriticamente⁷. Occorre tener presente che dopo la gravissima crisi seguita alla dissoluzione dell'Unione Sovietica, da alcuni anni Mosca sta invertendo questa tendenza negativa grazie all'accorta dirigenza di Putin e soprattutto all'alto costo di petrolio e gas, dei quali la Russia è tra i maggiori produttori mondiali. Nell'Asia centrale come nel Caucaso questo ritorno in forze di Mosca sembra oggi essere in grado di contrastare efficacemente quella "transizione egemonica" a favore degli Stati Uniti che solo pochi anni fa appariva ineluttabile. Anzi, in Asia centrale più ancora che nel Caucaso, gli Stati Uniti stanno perdendo terreno, nella sfera politica come in quella militare⁸, mentre la Russia riconquista rapidamente importanti posizioni politiche, economiche e strategiche⁹. In Asia centrale la Russia collabora in maniera proficua con la Cina, in particolare nell'ambito della Shanghai Cooperation Organization (SCO). In tutta la regione, tuttavia, il ruolo di Pechino sembra destinato a crescere rapidamente nei prossimi decenni.

1. L'Unione europea e la "Nuova via della seta"

La complessità geopolitica dell'area, la lontananza dell'Europa, la sostanziale mancanza di consolidati rapporti politici e culturali, nonché l'assenza di paesi membri particolarmente interessati all'inserimento delle repubbliche dell'Asia centrale all'interno

⁵ Su questo tema è di particolare interesse il recente studio di S.F. STARR, *Clans, Authoritarian Rulers, and Parliaments in Central Asia*, «Silk Road Paper», June 2006, http://www.silkroadstudies.org/new/docs/Silkroadpapers/0605Starr_Clans.pdf. Si veda anche J. KOHLER - Ch. ZURCHER, *Conflict and the State in the Caucasus and Central Asia: An Empirical Research Challenge*, Institut der Freien Universität, Berlin, 2004, soprattutto pp. 56-67.

⁶ Cfr. N.J. MELVIN, *Building Stronger Ties, Meeting New Challenges: The European Union's Strategic Role in Central Asia*, «CEPS Policy Brief», 28 March 2007.

⁷ A questo riguardo si veda l'articolo di M. EDWARDS, *The New Great Game and the New Great Gamers: Disciples of Kipling and Mackinder*, in «Central Asian Survey», 22, 2003, 1, pp. 83-102.

⁸ Cfr. S. BLANK, *Beyond Afghanistan: The Future of American Bases in Central Asia*, in «Central Asia-Caucasus Analyst», 26 July 2006, http://www.cacianalyst.org/view_article.php?articleid=4349.

⁹ Cfr. S. BLANK, *America Strikes Back? Geopolitical Rivalry in Central Asia and Caucasus*, in «Central Asia-Caucasus Analyst», 17 May 2006, http://www.cacianalyst.org/view_article.php?articleid=4233.

delle strutture dell'Unione europea, hanno limitato l'azione di Bruxelles nella regione per oltre un decennio dopo la dissoluzione dell'Unione Sovietica.

Nei primi anni post-sovietici l'Asia centrale non costituiva una priorità per l'Europa, che tuttavia era naturalmente molto interessata alle enormi ricchezze energetiche presenti in quest'area. Per più di dieci anni l'azione europea nella regione è stata dunque essenzialmente "petrocentrica", priva cioè di un meditato approccio politico¹⁰. Tale interesse si è espresso principalmente attraverso il colossale progetto di un nuovo asse geoeconomico, noto con l'immaginifica denominazione di "Via della seta del XXI secolo". Questo progetto è stato portato avanti attraverso l'ambizioso programma interstatale noto come Traceca (Transport Corridor Europe Caucasus Asia), il cui obiettivo dichiarato è lo sviluppo politico ed economico della vasta area che va dal Mar Nero al Caucaso all'Asia centrale attraverso la creazione di una nuova rete di trasporti internazionali¹¹. Gli obiettivi di questo programma sono stati fissati sin dal 1993 a Bruxelles dalla Commissione europea e dai governi di Armenia, Azerbaigian, Georgia, Kazachstan, Kirgizistan, Tagikistan, Turkmenistan e Uzbekistan. In seguito, tra il 1996 ed il 1998, anche Ucraina e Moldavia entrarono a far parte del programma, quindi – nel 2000 – fu la volta di Bulgaria, Romania e Turchia. Il programma Traceca – che comprende quindi cinque stati europei, tre caucasici e cinque centroasiatici – è stato concepito ufficialmente come uno strumento per l'integrazione e lo sviluppo economico dei paesi coinvolti all'interno dei mercati mondiali. Non si può tuttavia non osservare che tale progetto tendeva non solo a ridurre o eliminare del tutto il tradizionale ruolo di controllo economico esercitato dalla Russia nella regione, ma anche a escludere la partecipazione di paesi "non graditi" come Iran e Siria, mentre l'Armenia – che pure fa parte del Traceca, ma costituisce il più fedele alleato di Mosca nella regione – è stata aggirata dai principali gasdotti e oleodottipresenti nel corridoio¹².

Il documento fondamentale del Progetto Traceca (Basic Multilateral Agreement, Mla) fu sottoscritto al summit "Restoration of the Historic Silk Route", che si svolse nel 1998 a Baku, in Azerbaigian, mentre nel 2000 venne creata a Tbilisi, in Georgia, la Intergovernmental Commission (Igc). Gli obiettivi del programma Traceca sono dunque i seguenti:

- stimolare la cooperazione tra gli stati membri in tutte le materie concernenti lo sviluppo del commercio nella regione;
- promuovere l'integrazione ottimale del corridoio Traceca nelle reti di trasporto trans-europee;
- individuare problemi e debolezze dei sistemi di trasporto e di commercio nella regione;
- promuovere i diversi progetti Traceca come strumenti per attrarre finanziamenti, partner di sviluppo e investitori privati;

¹⁰ Cfr. F. VIELMINI, *Parigi-Berlino-Mosca. Prove d'intesa in Asia centrale*, in «Limes. Rivista italiana di geopolitica», 2004, 6, p. 272.

¹¹ Si veda il sito ufficiale di questo programma – <http://www.traceca.org> – invero un po' trionfalistico e auto-promozionale.

¹² Cfr. M.O. ZARDARJAN, *Velikij šelkovyj put': istorija, kon'junktura, perspektivy* (La grande via della seta: storia, congiuntura, prospettive), in «Central'naja Azija i Kavkaz», 5, 1999, 4, pp. 175-183, http://www.cac.org/journal/cac-05-1999/st_29_zardaryan.shtml.

- definire contenuti e tempi di un Programma di assistenza tecnica da finanziare attraverso la Commissione europea.

L'assistenza tecnica fornita dal programma Traceca ha aiutato la raccolta di investimenti da diversi partner di sviluppo. Tra questi la European Bank for Reconstruction and Development (Ebrd), che ha fornito fondi per grandi progetti riguardanti porti, ferrovie e strade lungo la direttrice Traceca; la World Bank (Wb), che ha finanziato importanti progetti stradali in Armenia and Georgia; la Asian Development Bank (Adb), che ha investito notevoli fondi destinati al miglioramento di strade e autostrade; e anche la Islamic Development Bank (Idb), che ha investito nello sviluppo del settore dei trasporti nei paesi che aderiscono al Traceca. Oltre a ciò, alcuni investitori privati dell'Unione europea stanno costituendo *joint ventures* con compagnie di trasporti appartenenti a paesi del Caucaso e dell'Asia centrale. L'Unione europea sostiene il programma Traceca insieme ad altri progetti europei miranti a sviluppare ulteriormente la cooperazione e la sostenibilità economica della regione, quali il Southern Ring Air Routes Project e l'Oil and Gas Pipeline Project (Inogate)¹³.

Dal 1996 al 2006 il programma Traceca ha sostenuto 61 Progetti di assistenza tecnica e 15 Progetti di investimento, per una spesa totale di circa 160 milioni di euro. Tutti questi progetti sono stati individuati, elaborati e sviluppati nell'ambito degli Action Programmes e in accordo con le regole ed il ciclo di programmazione Tacis (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States), che riguardava tutti i paesi ex sovietici¹⁴. Gli stati centroasiatici che sono divenuti membri di questo programma lo considerano di fondamentale importanza strategica per raggiungere i mercati europei e integrarsi nel commercio globale. Anche l'Europa, del resto, è ovviamente interessata ad avere un collegamento funzionale con i paesi del programma Traceca, la maggior parte dei quali non ha sbocchi sul mare, per incrementare gli scambi commerciali. Una politica comune di trasporti e facilitazioni commerciali può migliorare in effetti non solo le prospettive economiche, ma anche la sicurezza dell'intera regione. Il Traceca è in effetti la direttrice orientale-occidentale di terra più breve e potenzialmente più economica, ma non certo l'unica¹⁵. In effetti questo programma ha determinato l'avvio di un processo di cooperazione e dialogo tra i governi coinvolti e gli imprenditori dei trasporti per mantenere basse le tariffe di transito e semplificare le procedure di attraversamento dei confini. Inoltre, le nuove richieste di adesione, la frequente organizzazione di conferenze e seminari regionali, la stretta interazione con altri programmi europei, l'aumento degli investimenti e l'utilizzo crescente del corridoio testimoniano la rilevanza del Traceca.

¹³ L'Inogate riunisce 21 paesi in una serie di accordi sull'integrazione dei sistemi di trasporto di gas e petrolio. In Asia centrale questo progetto comprende il controllo tecnico delle *pipelines*, la riabilitazione dei sistemi di trasporto di gas e il coordinamento delle politiche energetiche nazionali. Anche questo programma, come il Traceca, esclude la Russia. Cfr. A. MATVEEVNA, *EU Stakes in Central Asia*, in «Chaillot Papers» n. 91, July 2006, pp. 86-87, n. 241.

¹⁴ Si veda il sito http://www.ec.europa.eu/comm/external_relations/ceeca/tacis/index.htm

¹⁵ Sulla problematica politica ed economica del corridoio di trasporto cfr. F. VIELMINI, *I corridoi di trasporto trans-eurasiatici: non solo economia*, «ISPI Policy Brief» n. 28, dicembre 2005, http://www.ispionline.it/it/documents/pb_28_2005.pdf. Per la variante russa, "settentrionale", di questo progetto si veda anche il mio articolo *La Russia come «ponte eurasiatico» tra l'Europa e il Pacifico. Un progetto alternativo di sviluppo*, in G. JANNINI (a cura di), *Cina e Russia. Due transizioni a confronto*, Milano, 2005, soprattutto pp. 57-62.

Occorre tuttavia rilevare i risultati ottenuti sinora da questo programma risultano inferiori alle speranze. In effetti si è riusciti solo in parte a migliorare il sistema di trasporti e servizi della regione Mar Nero-Caucaso-Asia centrale dopo la grave crisi sopraggiunta negli anni successivi alla dissoluzione dell'Unione Sovietica. Questo parziale fallimento deriva soprattutto dal fatto che il programma Traceca risente di alcune debolezze strutturali, derivanti proprio dalla sua impostazione di base. Non si tratta solo della «tortuosità del percorso (richiedente numerosi passaggi mare-terra con ripetuti scambi di vettore) e della strutturale incapacità ad intendersi tra loro dei molti (per alcuni troppi) paesi attraversati», ma anche del fatto che «l'implementazione del progetto è infatti ostacolata dai paesi rimasti tagliati fuori, in primo luogo la Russia»¹⁶.

Si tratta di un punto molto importante. Per rendere più funzionale il programma Traceca, ma questo vale per tutta l'azione europea in Asia centrale, Bruxelles dovrebbe cioè coordinarlo maggiormente con i progetti analoghi portati avanti dagli altri grandi attori locali, in particolare dalla Russia, superando in questo modo l'impostazione degli anni Novanta che sottovalutava le potenzialità di questo paese e tendeva comunque a ridimensionarne il ruolo. Gli eventi degli ultimi anni mostrano invece che Mosca è destinata a rimanere anche nei prossimi decenni non solo la principale fornitrice di risorse energetiche, ma più un generale un partner politico e strategico fondamentale dell'Unione europea¹⁷.

2. Altri accordi di cooperazione

Oltre al programma Traceca, negli anni Novanta la pur limitata politica dell'Unione europea nei confronti dell'Asia centrale ha condotto anche alla stipula di altri accordi di cooperazione con i paesi della regione. Vanno ricordati in particolare gli Accordi di partenariato e cooperazione (Partnership and Cooperation Agreements, Pca) con Kazachstan, Kirghizistan, Uzbekistan e Turkmenistan¹⁸. Questi accordi, stipulati nel 1996, sono entrati in vigore nel 1999 e scadranno nel 2009. L'Accordo di partenariato e cooperazione con il Turkmenistan, peraltro, non è mai entrato in vigore; le procedure sono state congelate, soprattutto a causa della particolare situazione politica del paese nell'era del presidente Niyazov, da poco scomparso. Le conseguenze della guerra civile degli anni Novanta hanno invece impedito la stipula di questo accordo con il Tagikistan, le cui relazioni con l'Unione europea sono dunque limitate al più ristretto Accordo di commercio e cooperazione (Trade and Cooperation Agreement, Tca)¹⁹. Come è noto, gli Accordi di partenariato e cooperazione sono riservati ai cosiddetti "paesi in via di transizione" e denotano un impegno limitato da parte dell'Unione europea, senza costituire cioè un quadro di riferimento strategico. Tuttavia, nel periodo 1991-2004 l'Unione europea è stata il principale donatore della regione, fornendo 1.132 milioni di euro, 516 dei quali nell'ambito Tacis²⁰.

¹⁶ Cfr. F. VIELMINI, *I corridoi di trasporto trans-eurasiatici: non solo economia*, cit.

¹⁷ Si veda a questo riguardo lo studio a cura di A. ROSATO, *La Sicurezza energetica nella relazioni tra Unione Europea (Italia) e Federazione Russa*, ricerca CeMiSS 2006, <http://www.difesa.it/backoffice/upload/allegati/2007/{3A6111B0-76E4-4617-8D56-F62D3EA798E3}.pdf>.

¹⁸ Si veda il sito http://www.ec.europa.eu/comm/external_relations/ceeca/pca/index.htm

¹⁹ Cfr. A. MATVEEVNA, *EU Stakes in Central Asia*, cit., p. 85.

²⁰ Cfr. http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/kyrgyz/intro/index.htm

L'Unione europea ha avviato anche altri programmi di minore rilevanza con alcuni paesi dell'Asia centrale. In particolare, il Tagikistan e il Kirghizistan sono stati assistiti con un programma di sicurezza alimentare (Food Security Assistance) e di riduzione della povertà (Poverty Reduction Strategy). Il Tagikistan, il più povero tra i paesi ex sovietici, ha ricevuto dal 1992 al 2002 350 milioni di euro, mentre tra il 1997 ed il 2004 74,5 milioni di euro sono stati erogati al Kirghizistan, che ha ricevuto anche aiuti dalla Iniziativa europea su democrazia e diritti civili (European Initiative on Democracy and Civil Rights, Eidhr), volti a sviluppare principalmente i media e la società civile. Nonostante il suo profondo isolamento politico, anche il Turkmenistan ha ricevuto aiuti europei, di circa 2 milioni di euro l'anno sino al 2004, mentre in seguito sono raddoppiati²¹. Si tratta tuttavia di progetti di portata limitata, che non hanno consentito un reale sviluppo di questi paesi, che invece avrebbero un estremo bisogno di essere aiutati ad accedere più facilmente al mercato europeo²².

E' molto importante, inoltre, che il sostegno europeo alle asfittiche economie della regione avvenga senza creare strutture parallele ai già deboli governi centro-asiatici, per non minarne l'autorità. Occorrerebbe cioè agire in stretta collaborazione con le autorità locali, ma questo è sinora risultato estremamente problematico a livello tanto politico quanto tecnico. Vi è infatti una reale difficoltà da parte dei governi centroasiatici a orizzontarsi tra le numerose e complesse procedure per l'accesso ai finanziamenti internazionali ed europei in particolare. L'ufficio di cooperazione EuropAid ha iniziato ad affrontare la questione con un seminario organizzato a Almaty nell'ottobre 2005, ma il problema è di difficile soluzione. Al di là di queste problematiche tecniche ed informative, occorre anche tener presente che esiste in tutta l'Asia centrale un problema particolarmente grave di corruzione, che non costituisce solo un ostacolo allo sviluppo economico, ma pone anche seri problemi di sicurezza, soprattutto quando si annida negli apparati di polizia. Il miglioramento, se non la soluzione, di questo problema costituisce evidentemente una priorità per l'Unione europea, che ha messo in atto un progetto sui "passi fondamentali" legislativi miranti a eliminare o ridurre le opportunità di corruzione²³.

Nonostante tutte queste difficoltà, l'Unione europea continuerà anche in futuro a sostenere progetti di cooperazione con i paesi dell'Asia centrale, ma su basi differenti rispetto al passato. A partire dal 2007, infatti, il finanziamento non avverrà più sulla base del Programma di azione Tacis, che è scaduto nel 2006, ma adeguandosi ai recenti cambiamenti nell'erogazione dei fondi europei.

3. *La questione della sicurezza*

Se nei primi anni post-sovietici l'interesse dell'Unione europea per l'Asia centrale è stato rivolto prevalentemente agli aspetti energetici e alla cooperazione allo sviluppo, soprattutto a partire dall'11 settembre 2001 Bruxelles ha iniziato a dedicare una crescente attenzione alle questioni riguardanti la sicurezza della regione²⁴.

²¹ Cfr. A. MATVEEVNA, *EU Stakes in Central Asia*, cit., p. 86.

²² Cfr. A. SCHMITZ, *A Political Strategy for Central Asia*, cit.

²³ Cfr. A. MATVEEVNA, *EU Stakes in Central Asia*, cit., p. 105.

²⁴ Cfr. A. SCHMITZ, *A Political Strategy for Central Asia*, cit.

L'Asia centrale costituisce per l'Unione europea un capitolo aperto soprattutto riguardo ai seguenti punti:

- la stabilizzazione della regione, con particolare riferimento alla debolezza politica degli stati locali e al pericolo del terrorismo;
- la lotta al crimine organizzato, soprattutto nell'ambito del traffico di armi e stupefacenti;
- il sostegno alle azioni militari nel vicino Afghanistan.

Da molti punti di vista, in effetti, la stabilità della regione centroasiatica è solo apparente e potrebbe venir improvvisamente meno. Il problema della debolezza interna di questi stati deve in effetti essere tenuto presente. Con la parziale eccezione del Kazachstan, le altre repubbliche centroasiatiche non hanno avuto sinora molto successo nell'impresa di *state-building* e continuano a presentare una realtà di declino delle infrastrutture e degli indicatori sociali. Lo sviluppo degli stati post-sovietici della regione è inoltre pregiudicato dagli alti livelli di corruzione e criminalità²⁵. Il rafforzamento degli stati centro-asiatici è dunque una priorità per l'Unione europea. L'eventualità di nuovi disordini, come quelli avvenuti di recente in Uzbekistan e Kirghizistan, potrebbe riproporsi e l'Unione europea deve essere preparata per saperla eventualmente fronteggiare. Sino ad ora, tuttavia, la sua capacità di monitoraggio e analisi politica dell'area è stata alquanto limitata. Uno sviluppo di queste capacità è ovviamente indispensabile per una crescita del ruolo politico dell'Unione europea in Asia centrale.

In caso di crisi lo strumento da utilizzare sarebbe naturalmente la Politica europea di Sicurezza e Difesa (PESD), ovviamente in collegamento con il Rappresentante Speciale per l'Asia centrale. Anche l'Osce, che è impegnata in Kirghizistan in un programma di riforma delle forze di polizia, potrebbe peraltro avere un suo ruolo in tale eventualità. Un altro strumento potenzialmente applicabile nella regione sarebbero le Squadre di risposta alle crisi (Crisis Response Teams, CRTs), ma solo in caso di crisi acuta. La Commissione potrebbe affrontare una situazione di emergenza anche per mezzo del Meccanismo di reazione rapida (Rapid Reaction Mechanism, RRM), istituito nel 2001, che – differenza del Tacis – può erogare fondi con grande rapidità. Questo è avvenuto, tra l'altro, in occasione dell'assistenza elettorale in Kirghizistan nel 2005, che aveva carattere di urgenza²⁶.

Per conseguire tali obiettivi, l'Unione europea ha istituito diversi programmi in collaborazione con gli stati centroasiatici. Il primo a essere attuato è stato il Programma di assistenza droga in Asia centrale (Central Asia Drug Assistance Programme, CADAP), istituito sulla base della convinzione che il traffico di droga attraverso i paesi centroasiatici costituisca una minaccia particolare per l'Unione europea e i cui primi passi sono stati mossi già nel 1996. Il suo funzionamento reale è tuttavia iniziato solo nel 2001, mentre nel 2002 è stato firmato il Piano di azione sulle droghe (Action Plan on Drugs, APD) tra l'Unione europea e quattro dei paesi della regione (ad eccezione del Turkmenistan). In seguito, collegato al CADAP, ma con obiettivi più vasti, soprattutto in

²⁵ Si veda al riguardo lo studio di E. MARAT, *The State-Crime Nexus in Central Asia: State Weakness, Organized Crime and Corruption in Kyrgyzstan and Tajikistan*, Central Asia-Caucasus Institute, «Silk Road Paper», October 2006, <http://www.silkroadstudies.org/new/docs/Silkroadpapers/0610EMarat.pdf>.

²⁶ Cfr. A. MATVEEVNA, *EU Stakes in Central Asia*, cit., pp. 100-101.

conseguenza dell'11 settembre 2001, è partito il Programma di gestione delle frontiere in Asia centrale (Border Management Programme in Central Asia, Bomca), per una spesa complessiva di 44 milioni di euro nel quinquennio 2004-2009²⁷. Il suo obiettivo è quello di assistere i paesi della regione a rendere sicuri i loro confini, in particolare quello con l'Afghanistan. Non era invece prevista nessuna cooperazione con le forze russe impegnate nella sorveglianza delle frontiere del Tagikistan. Dopo la partenza delle forze russe dal confine afgano-tagiko, tuttavia, il Bomca si è fatto carico anche di questo settore²⁸.

Il problema principale di Cadap e Bomca, entrambi attuati attraverso il Programma di sviluppo delle Nazioni Unite (Undp), sembra essere il loro carattere squisitamente tecnico, in assenza di una chiara strategia politica da parte dell'Unione europea. In particolare, soprattutto a causa della ristrettezza dei tempi a disposizione, la Commissione europea non ha negoziato con i governi centroasiatici i termini e le obbligazioni reciproche. Questo ha ovviamente limitato l'efficacia dei programmi, soprattutto nell'ambito della lotta alla corruzione²⁹.

La questione della sicurezza è troppo delicata per essere gestita dall'Unione europea soltanto in termini tecnici e finanziari, ma richiede una precisa volontà politica che l'Unione europea fatica a darsi, in particolare in Asia centrale. In primo luogo perché il Bomca è gestito dalla Commissione e risente quindi del suo indebolimento dopo il fallimento della costituzione europea. In questo momento la Commissione ha difficoltà a gestire in proprio i programmi legati alla sicurezza nella regione e tende ad affidarli a una agenzia esterna come l'Undp. Si tratta di un problema che condiziona tutta la strategia europea di sicurezza, al cui interno continua a esistere una notevole distanza tra gli obiettivi dichiarati e il loro conseguimento. Come è naturale, la politica di sicurezza dell'Unione Europea in Asia centrale risente di tali difficoltà, ma proprio questa regione potrebbe costituire un importante banco di prova per le potenzialità di sviluppo di una strategia europea di sicurezza³⁰.

Un punto di fondamentale importanza appare il collegamento tra l'assistenza finalizzata alla sicurezza e quella rivolta più in generale allo sviluppo dei paesi della regione. Oltre al rafforzamento del controllo sui confini per prevenire la minaccia terroristica e il traffico di armi e stupefacenti, occorre cioè che Bruxelles individui e metta in atto misure volte a elevare il livello di vita delle popolazioni locali. Un approccio di questo tipo è stato sinora portato avanti in un'area particolarmente critica come la valle di Ferghana, nella quale l'Unione europea ha avviato un programma di alleviamento della povertà in considerazione sia dell'elevata densità della popolazione che dei rilevanti danni economici provocati dalla comparsa, dopo la dissoluzione dell'Urss di frontiere interstatali che dividono territori strettamente collegati tra loro. L'idea guida di questo progetto era di stabilizzare una regione strategicamente molto delicata, ma i violenti disordini scoppiati nel 2005 a Andijan – di carattere peraltro più politico che economico – hanno dimostrato quanto sia difficile ottenere risultati concreti.

²⁷ Si veda il sito ufficiale di questo programma: <http://www.bomca.eu.org>

²⁸ Cfr. A. MATVEEVNA, *EU Stakes in Central Asia*, cit., p. 89.

²⁹ *Ibidem*, p. 90.

³⁰ *Ibidem*, pp. 97-98.

Lo stesso discorso può essere fatto nell'ambito della lotta alla coltivazione ed al traffico di droga. Tali attività appaiono derivare infatti in primo luogo dalla povertà delle popolazioni locali, che ne ricavano importanti fonti di reddito. La semplice repressione poliziesca è dunque insufficiente se le operazioni di polizia anti-droga non sono integrate da misure di sostegno e sviluppo dell'economia di queste regioni post-sovietiche, che sono tra l'altro particolarmente depresse. Poiché il narcotraffico fornisce importanti entrate al radicalismo islamico e al terrorismo, l'Unione europea – dalla quale, per inciso, giunge la maggior domanda della droga prodotta nella regione – dovrebbe pertanto impegnarsi intensamente nella lotta a tale commercio³¹.

Una ragione sempre più fondamentale dell'impegno dell'Unione europea in Asia centrale è la vicinanza della regione all'Afghanistan, con il quale confinano direttamente Turkmenistan, Uzbekistan e Tagikistan. Occorre tuttavia considerare che, sebbene diversi paesi europei abbiano schierato forze militari in Afghanistan nell'ambito Nato/Isaf, questo paese non è ancora chiaramente collegato all'Asia centrale nelle strategie e nelle strutture europee. Invece, in vista della probabile lunga durata della missione militare in Afghanistan, appare quanto mai opportuno stabilire una stabile cooperazione militare e di sicurezza con i paesi centroasiatici. Questo richiederebbe naturalmente anche una solida cooperazione politica, che attualmente non esiste ancora, soprattutto con Turkmenistan e Uzbekistan. Quest'ultimo paese, anzi, ha informato il governo tedesco che potrebbe perdere l'uso della base di Termez se non interverrà con sostanziosi investimenti per migliorarne le infrastrutture³². Ovviamente non si tratta tanto di una questione economica, quanto politica. Come la maggior parte dei paesi europei la Germania ha una posizione estremamente critica nei confronti del governo di Tashkent, soprattutto dopo il massacro di Andijan del maggio 2005³³. In effetti la concezione autoritaria e repressiva della sicurezza che caratterizza i governi centroasiatici sembra difficilmente compatibile con le nozioni europee di una sicurezza "comprensiva" e "umana". In questa ottica, un analista come N.J. Melvin ritiene che «In its dialogue with the authorities in Central Asia, the EU must move beyond narrow definitions of security and not be constrained by the anti-terrorism agenda promoted by many of the security services in the region. The EU should seek though dialogue to broaden concepts of security in Central Asia and also to strengthen cooperation in the area of regional security and conflicts prevention activities»³⁴.

Il punto è che alla luce delle esigenze militari in Afghanistan, l'Unione europea si trova nella necessità di sviluppare una strategia regionale efficace, e questo nonostante le evidenti divergenze politiche con i governi centroasiatici. La questione è complicata anche dal fatto che l'atteggiamento di Bruxelles nei confronti del radicalismo islamico in Asia centrale è condizionata dalla difficile lettura di questo fenomeno e dei suoi rapporti con la minaccia terrorista. Il problema principale sembra essere rappresentato a questo

³¹ Cfr. Z. BARAN *et al.*, *Islamic Radicalism in Central Asia and the Caucasus: Implications for the EU*, Central Asia-Caucasus Institute, «Silk Road Paper», July 2006, <http://www.silkroadstudies.org/new/docs/Silkroadpapers/0607Islam.pdf>

³² Cfr. A. MATVEEVNA, *EU Stakes in Central Asia*, cit., p. 117.

³³ Su questi eventi si veda l'articolo di F. INDEO, *Uzbekistan e diritti umani: la questione dei rifugiati di Andijan*, in «Medeura. Rivista di Relazioni Internazionali», 2, dicembre 2005, 7, <http://www.relint.org/public/medeura/MEDEURA-2005-7.pdf>.

³⁴ N.J. MELVIN, *Building Stronger Ties, Meeting New Challenges: The European Union's Strategic Role in Central Asia*, cit.

riguardo dalle crescenti tendenze autoritarie dei governi regionali, che appaiono a loro volta destinate a determinare un'opposizione sempre più radicale e principalmente legata all'opzione islamista³⁵.

Proprio per cercare di spezzare questo circolo vizioso, l'Unione europea dovrebbe tentare di sostenere una svolta nella politica interna dei paesi centroasiatici, al fine di migliorare sensibilmente la situazione economica e la diffusa sensazione di ingiustizia socio-politica. E questo senza alienarsi definitivamente le simpatie dei governi locali, ben poco favorevoli a pressioni dall'esterno in questo ambito. Si tratta invero di un compito non agevole.

4. *Quale strategia europea per l'Asia centrale?*

Come è accaduto anche nel Caucaso, che pure è geograficamente e culturalmente assai meno remoto, l'impegno politico dell'Unione europea in Asia centrale ha risentito negativamente dell'assenza di paesi sponsor che ne favorissero l'avvicinamento. Negli ultimi anni, tuttavia, il cambiamento della situazione politica internazionale ha indotto Bruxelles a intensificare il suo impegno nella regione.

Oltre alla questione della sicurezza, divenuta più rilevante dopo l'11 settembre 2001 e ancora ben lontana dall'essere risolta in Afghanistan, la situazione ha iniziato a cambiare con l'accresciuta attenzione da parte dell'Europa nei confronti della turbolenta evoluzione politica in Kirghizistan e Uzbekistan. Per evitare che l'isolamento e il degrado economico rendano più instabile l'intera regione, l'Unione europea si sta ora impegnando per tentare di inserirla maggiormente nella vita politica ed economica internazionale³⁶. Ma per spiegare l'accresciuta rilevanza dell'Asia centrale nell'agenda europea occorre considerare un altro aspetto estremamente importante, vale a dire il complicarsi della questione energetica negli ultimi anni. In particolare, il conflitto sul gas esploso all'inizio del 2006 tra Russia e Ucraina ha infatti sicuramente contribuito in misura rilevante a indurre l'Unione europea ad accrescere il suo interesse per la regione. L'Asia centrale è ormai divenuta un'area quanto mai rilevante per quel che riguarda la sicurezza energetica, in particolare nell'ambito di una maggiore diversificazione delle fonti energetiche e delle rotte di trasporto verso i mercati europei. In questa ottica la collaborazione con i paesi dell'Asia centrale ha evidentemente acquisito una crescente importanza. Tuttavia appare imprudente riporre eccessive speranze sulla possibilità che in questo modo l'Europa possa effettivamente ridurre la sua dipendenza energetica dalla Russia, che a sua volta dipende ampiamente dalla produzione centroasiatica per soddisfare la domanda europea e deve di conseguenza difendere con fermezza i propri interessi nella regione³⁷.

Alla luce di questa situazione non è certo facile per Bruxelles impostare una politica centroasiatica davvero efficace, soprattutto dopo che il limitato impegno del periodo precedente ne ha fortemente limitato la presenza e la visibilità. La Commissione europea ha una limitata rappresentanza in Asia centrale, costituita dalle Delegazioni di

³⁵ Cfr. Z. BARAN *et al.*, *Islamic Radicalism in Central Asia and the Caucasus: Implications for the EU*, cit.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Cfr. A. SCHMITZ, *A Political Strategy for Central Asia*, cit.

Almaty (destinata tuttavia a trasferirsi ad Astana), Bishkek e Dushanbe. Queste ultime due hanno un capo-delegazione non residente, ma è previsto che nel 2007 quella di Bishkek diventi una Delegazione a pieno titolo. Gli eventi di Andijan hanno fatto abbandonare il progetto di costituire una Delegazione europea in Uzbekistan. A Tashkent esiste soltanto una "Europa House", che però non rappresenta ufficialmente l'Unione europea³⁸. La visibilità locale dell'Unione è quindi alquanto scarsa. Per anni, inoltre, sono completamente mancati incontri di vertice con i presidenti delle repubbliche centro-asiatiche ed i contatti politici si sono limitati a sporadici incontri a livello ministeriale. Ha in effetti costituito un'eccezione il coinvolgimento nella crisi del Kirghizistan del 2005 di Javier Solana, Alto Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza Comune (Pesc) che chiamò il ministro degli esteri Rosa Utumbaeva poco dopo gli avvenimenti di marzo e incontrò in seguito il nuovo presidente, Bakiyev³⁹.

Per tentare di superare questa situazione, già nel 2004 la presidenza olandese promosse una politica di dialogo tra l'Unione europea e i paesi dell'Asia centrale al fine di creare un clima di fiducia al cui interno sia più agevole sviluppare i programmi europei. Gli obiettivi primari di questo dialogo sono quattro:

1. aiutare i paesi della regione a delineare i problemi comuni e contribuire all'instaurazione di un clima di reciproca fiducia;
2. sostenere la strategia di assistenza regionale della Commissione;
3. rispondere ai desideri dei paesi centroasiatici di stabilire legami più intensi con l'Unione europea;
4. completare e rinforzare le relazioni bilaterali tra i paesi dell'Unione europea e quelli centroasiatici, in particolare quelli con cui sono già stati sottoscritti Accordi di partenariato e cooperazione.

A tale scopo sono stati organizzati tre incontri: a Bishkek nel dicembre 2004, a Bruxelles nel giugno 2005 e ad Almaty nell'aprile 2006. Nel corso di tali incontri sono stati discussi prevalentemente temi di cooperazione commerciale ed economica, di giustizia, emigrazione, sicurezza e gestione delle risorse idriche. In questa fase, tuttavia, il dialogo è sembrato essere ancora più procedurale che sostanziale, in attesa che la Commissione dell'Unione europea chiarisse le linee della nuova strategia di assistenza per il periodo 2007-2013.

Nel frattempo, tuttavia, un segnale particolarmente chiaro dell'intensificarsi della politica europea nei confronti della regione è stata la nomina nel luglio 2005 di un Rappresentante Speciale per l'Asia centrale nella persona del diplomatico slovacco Jan Kubiš, sostituito nell'ottobre 2006 dal francese Pierre Morel. Il mandato del Rappresentante Speciale dell'Unione europea (Eusr) per l'Asia centrale prevede: «To follow political developments in Central Asia by developing and maintaining close contacts with governments, parliaments, judiciary, civil society and mass media; encourage the countries to cooperate on regional issues of common interest, develop contacts and cooperation with the main interested actors in the region, contribute, in close cooperation with the OSCE, to the conflict prevention and resolution by developing contacts with the authorities and other local actors; promote overall coordination of the Union in Central Asia and ensure consistency of the external action

³⁸ Cfr. A. MATVEEVNA, *EU Stakes in Central Asia*, cit., p. 87.

³⁹ *Ibidem*, p. 91, n. 254.

of the Union without prejudice to Community competence; assist the Council in further developing a comprehensive policy toward Central Asia»⁴⁰.

Anche la presidenza austriaca (primi sei mesi del 2006) è stata molto attiva verso l'Asia centrale, focalizzando la sua attenzione soprattutto sul Kazachstan, che sembra essere stato individuato come il più valido referente regionale dell'Unione europea⁴¹. Nel frattempo il numero delle ambasciate di paesi europei aperte nelle repubbliche dell'Asia centrale è aumentato notevolmente, mentre Bruxelles ha cominciato a cooperare più efficacemente con gli Stati Uniti e l'Osce nella regione. Anche se nel complesso la regione è ancora meno attivamente coinvolta dalle attività europee di quanto non sia il Caucaso meridionale, nel 2006 l'impegno economico dell'Unione europea nelle diverse repubbliche dell'Asia centrale ha raggiunto la cifra considerevole di 66 milioni di euro⁴².

Lo scorso autunno, il commissario per le relazioni esterne della Commissione europea, Benita Ferrero-Waldner ha pronunciato un discorso all'università della capitale kazaka, Astana, in cui ha illustrato i pilastri della cooperazione in Asia centrale: energia, lotta al traffico di droga e all'Aids, politica di sicurezza e riforme democratiche⁴³. E, come si è già visto, la presidenza tedesca ha dato nuovo impulso in questa direzione. Il ministro degli Esteri tedesco Frank-Walter Steinmeier, lo scorso novembre, ha effettuato un lungo viaggio in tutte le repubbliche, proprio in preparazione del semestre di presidenza del suo paese, prima tappa di un impegno che sino alla fine di giugno vedrà una serie di appuntamenti tra le autorità europee ed i massimi esponenti politici di tutte le repubbliche centroasiatiche.

Nonostante queste iniziative, le strategie adottate da Bruxelles non sono egualmente condivise dagli stati membri, alcuni dei quali antepongono gli interessi nazionali a una politica estera comune. Tra l'altro occorre tener presente che non certo tutti i paesi europei sono interessati nella stessa misura all'Asia centrale né tutti hanno la possibilità concreta di intervenire. In questo senso l'esistenza di un Rappresentante Speciale dell'Unione europea per la regione può aiutare gli stati membri ad articolare i loro interessi⁴⁴.

L'intensificazione dei rapporti politici di Bruxelles con i paesi centroasiatici si è in effetti dimostrata faticosa, soprattutto con l'Uzbekistan. La nomina del rappresentante speciale dell'Unione europea per l'Asia centrale avvenne in un momento particolarmente delicato per la regione, poco dopo la caduta del presidente Akaev in Kirghizistan e in corrispondenza con la violenta repressione dei disordini scoppiati nel maggio 2005 a Andijan, in Uzbekistan. Per oltre un anno l'Unione europea ha fatto pressione sul presidente di questa repubblica, Karimov, perché consentisse l'instaurarsi di una inchiesta internazionale indipendente su tali fatti, giudicati assai gravi da Bruxelles. In

⁴⁰ *Appointing a Special Representative of the EU for Central Asia*, Council Joint Action L 199/100, 2005/544CFSP, in «Official Journal of the European Union», 29 July 2005.

⁴¹ Cfr. A. MATVEEVNA, *EU Stakes in Central Asia*, cit., p. 91; N.J. MELVIN, *Building Stronger Ties, Meeting New Challenges: The European Union's Strategic Role in Central Asia*, cit.

⁴² Cfr. R. WELTZ, *Can the EU Resolve the Uzbekistan Dilemma in 2007?*, in «Central Asia-Caucasus Analyst», 24 January 2007, http://www.cacianalyst.org/view_article.php?articleid=4680.

⁴³ Cfr. http://www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1420&format=HTML_&aged=0&language=EN&guiLanguage=en.

⁴⁴ Cfr. A. MATVEEVNA, *EU Stakes in Central Asia*, cit., p. 121.

manca di risposte adeguate da parte delle autorità dell'Uzbekistan, l'Unione europea prese la decisione inconsueta di sospendere almeno parzialmente gli Accordi di partenariato e cooperazione siglati nel 1999 con il governo di Tashkent⁴⁵. Nel novembre 2005 si giunse anche ad un embargo europeo sulla vendita di armi a questo paese – reso peraltro del tutto inefficace dalla possibilità di acquistare armi dalla Russia e dalla Cina –, al congelamento del Patto di partenariato e cooperazione, al blocco dei visti per diversi funzionari uzbeki ritenuti coinvolti nella repressione. Come ritorsione il governo di Tashkent decise di proibire lo spazio aereo e l'uso delle basi uzbeke ai militari europei impegnati in Afghanistan. Inoltre vennero chiuse una decina di Ong occidentali operanti nel paese. Non si arrivò tuttavia a una sospensione completa dei rapporti dell'Unione europea con l'Uzbekistan che, insieme al Kazachstan, è il paese più importante della regione⁴⁶. Nel novembre 2006 le sanzioni europee sono state parzialmente attenuate. Ciononostante, il contrasto tra Bruxelles e Tashkent resta elevato ed esemplifica le difficoltà politiche dell'Unione europea in Asia centrale⁴⁷. Gli stati della regione sono infatti dei partner difficili. Si tratta in effetti di paesi ancora lontani dall'essere delle democrazie reali e delle economie di mercato in senso pieno. Inoltre, le élites dominanti hanno sfruttato la crescente importanza strategica dell'area per rafforzarsi al potere con metodi sempre più autoritari in nome della "sicurezza nazionale" o della "lotta al terrorismo". Il modello politico potenzialmente alternativo rappresentato dalle rivoluzioni colorate in Georgia e Ucraina – che nella primavera 2005 sembrò raggiungere anche l'Asia centrale – ha amplificato queste tendenze, culminate nel massacro di Andijan⁴⁸. Occorre tener presente che in questa svolta autoritaria i paesi centroasiatici possono agevolmente appoggiarsi alla Russia, a sua volta orientata in senso analogo e che negli ultimi anni ha riconquistato importanti posizioni nella regione attraverso politiche di cooperazione economica e di sicurezza sia bilaterali sia nelle strutture regionali. E lo stesso discorso vale per la Cina. Al tempo stesso, l'evoluzione del Kazachstan ed i cambiamenti in corso in Kirghizistan e Uzbekistan potrebbero delineare scenari differenti. L'intensificazione della politica europea nella regione avviene dunque in un momento cruciale dell'evoluzione dell'Asia centrale, in bilico tra una recrudescenza di tendenze autoritarie e repressive (soprattutto in Uzbekistan e Tagikistan) e la timida comparsa di prospettive contrarie negli altri tre paesi⁴⁹.

In una situazione così complessa e ancora in assenza di una chiara strategia europea, il compito del Rappresentante Speciale dell'Unione in Asia centrale incontra inevitabilmente molti ostacoli. In particolare non ci si deve attendere troppo dalle collaborazioni bilaterali con i singoli stati centroasiatici, che sono assai spesso guidati da calcoli di breve termine, soprattutto di carattere interno. In effetti la politica europea nella regione è ancora intralciata dalla loro definizione di "paesi in transizione", che è stata coniata negli anni Novanta del XX secolo per designare gli stati dell'Europa

⁴⁵ Cfr. http://www.ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/86441.pdf

⁴⁶ Cfr. A. MATVEEVNA, *EU Stakes in Central Asia*, cit., p. 93.

⁴⁷ Di recente Tashkent sembra però lanciare segnali positivi in questa direzione. Cfr. A. LOBJAKAS, *EU Gets Rights Pledges from Taskent*, in «Central Asia Report», 7, March 2007, 3, <http://www.rferl.org/reports/FullReport.aspx?report=568#592858>.

⁴⁸ Cfr. A. SCHMITZ, *A Political Strategy for Central Asia*, cit.

⁴⁹ Cfr. N.J. MELVIN, *Building Stronger Ties, Meeting New Challenges: The European Union's Strategic Role in Central Asia*, cit.

orientale, ma si mostra sostanzialmente inconsistente se riferita a diverse repubbliche post-sovietiche, in particolare a quelle dell'Asia centrale. In questa regione, infatti, è molto dubbio che si possa descrivere il processo politico di questi anni come una "transizione" verso il modello politico, economico e sociale occidentale⁵⁰. Occorre piuttosto pensare questi paesi in un'ottica simile a quella che si usa per studiare i loro vicini regionali, quali l'Iran o il Pakistan. Inoltre, la stessa percezione dell'Asia centrale come una "regione" con valori comuni e strutture unitarie è in un certo senso fuorviante. Le repubbliche centroasiatiche, infatti, hanno sinora mostrato una limitata tendenza verso la cooperazione e l'integrazione regionale⁵¹. In questo senso il desiderio dell'Unione europea di interagire con una realtà regionale integrata e omogenea rischia seriamente di scontrarsi con una situazione assai differente. Pertanto, pur rimanendo auspicabile e forse realizzabile nel lungo periodo, l'approccio "regionale" di Bruxelles all'Asia centrale deve essere ridefinito, adeguandolo maggiormente alla concreta realtà locale. Una realtà nella quale, inoltre, esistono inoltre diverse strutture regionali al cui interno il ruolo della Russia è forte o dominante – in particolare l'Organizzazione del Trattato di Sicurezza Collettiva (Collective Security Treaty Organization, Csto) e l'Organizzazione della Cooperazione di Shanghai (Shanghai Cooperation Organization, Sco) – e che dovrebbero essere tenute in maggiore considerazione di quanto sia avvenuto sinora⁵². E' cioè necessario che l'Unione europea fissi un'agenda realistica della sua azione in Asia centrale, valutando esattamente la situazione dei paesi della regione e i propri interessi. Solo in questo caso l'attuale fase che la vede coinvolta essenzialmente in progetti di tipo tecnico potrà essere superata nel senso di un intervento più accentuatamente politico.

Secondo alcuni osservatori, in Asia centrale l'Unione europea gode di una notevole libertà di azione in quanto agiscono nella regione meno attori internazionali di quelli presenti, per esempio, nel Caucaso meridionale⁵³. Questa considerazione può essere in parte corretta, ma al tempo stesso c'è da dubitare che l'Unione europea riesca ad agire in Asia centrale con maggiore efficacia di quanto possano fare attori più prossimi alla regione e più attrezzati politicamente e militarmente come Russia, Cina e Stati Uniti. Per questa ragione sembra invece auspicabile che l'Unione europea eviti di partecipare alla rivalità geopolitica che investe la regione, mirando piuttosto a salvaguardare i propri interessi per mezzo di una politica di cooperazione multilaterale e di interdipendenza. In particolare sarebbe opportuno che Bruxelles si impegnasse a convincere anche gli altri attori, locali e non, della convenienza – almeno nel lungo periodo – della politica di cooperazione rispetto a quella di competizione. In questo senso l'Unione europea dovrebbe sforzarsi di coinvolgere non solo gli Stati Uniti e la Russia, ma anche la Cina, l'India e il Giappone in un dialogo politico capace di instaurare una solida stabilità regionale. Un dialogo di questo tipo può essere impostato a partire dagli interessi condivisi, in particolare quelli economici e di sicurezza, per poi espandersi ad altri aspetti, inclusi quelli politici e sociali.

⁵⁰ Si vada questo riguardo quanto scrive Th. CAROTHERS, *The End of the Transition Paradigm*, in «Journal of Democracy», 13, 2002, 1, p. 9.

⁵¹ Cfr. R. ALLISON, *Regionalism, Regional Structures and Security Management in Central Asia*, in «International Affairs», 80, 2004, 3, pp. 463-483.

⁵² Cfr. A. MATVEEVNA, *EU Stakes in Central Asia*, cit., p. 106.

⁵³ *Ibidem*, p. 95.

E' ovvio che tale approccio richiede pazienza e soprattutto l'instaurazione di regole precise che invece sono ancora di là da venire⁵⁴. Occorre anche tener presente che i paesi centroasiatici tendono a vedere nell'Unione europea essenzialmente una fonte di sostegno finanziario, ma non gradiscono che intervenga nei loro affari interni, soprattutto in materia di diritti civili. Il suo ruolo deve dunque essere almeno per il presente alquanto prudente, essenzialmente rivolto alla non semplice opera di costruzione dei canali sui quali impostare una proficua collaborazione politica con questi paesi.

5. *L'Unione europea e la società civile in Asia centrale*

Da questo punto di vista la questione della democrazia e dei diritti umani costituisce tanto una chance quanto un ostacolo. Gli Accordi di partenariato e cooperazione siglati tra l'Unione europea e gli stati della regione includono numerosi riferimenti al consolidamento della democrazia, dei diritti umani, dell'indipendenza dei media e del rispetto delle minoranze etniche. Tuttavia questi richiami devono necessariamente fare i conti con una realtà che sembra assai restia ad adeguarvisi e da questo punto di vista gli stati centroasiatici sono dei partner effettivamente difficili. Anche se da più parti si insiste sulla necessità che l'Unione europea si mantenga credibile sul piano dei valori democratici, occorre considerare che in Asia centrale i richiami a una democrazia pluralistica o all'indipendenza dei media sono assai poco realistici e una eccessiva insistenza su di essi rischia di rivelarsi controproducente, limitando le possibilità di intervento concreto nella regione. Come hanno dimostrato gli eventi del 2005, i governi centroasiatici non esitano a porre restrizioni all'attività delle Ong e dei media indipendenti⁵⁵. Inoltre occorre ricordare che in questi paesi sta crescendo un'ondata di generale risentimento anti-occidentale, rivolto principalmente contro gli Stati Uniti, ma che coinvolge anche le Ong, le attività di monitoraggio elettorale dell'Osce e le prescrizioni dell'Ifi.

Anche per la sua limitata visibilità nella regione, l'Unione europea non è ancora divenuta oggetto di tale risentimento, tuttavia è opportuno che Bruxelles tenga ben presente una situazione nella quale il fatto che istituzioni finanziate dall'esterno svolgano spesso attività di opposizione politica non le rende certo popolari agli occhi delle autorità della regione, che le considerano spinte da ambizioni neo-coloniali mascherate da slogan umanitari. Inoltre, le persone che lavorano in queste istituzioni possono trovarsi anche in situazioni difficili e spesso sono costrette ad abbandonare i loro paesi. Alla luce di tale situazione, c'è da chiedersi se sia opportuno continuare a finanziare strutture che vengono ampiamente percepite come eterodirette e quindi ostacolate nella loro azione dai governi della regione. Sarebbe invece preferibile sostenere strutture e persone meglio inserite nella società locale, anche se più controllate dalle autorità locali. Questo renderebbe naturalmente più lenti i tempi dell'auspicata evoluzione politico-sociale, ma la renderebbe con ogni probabilità più

⁵⁴ Cfr. A. SCHMITZ, *A Political Strategy for Central Asia*, cit.

⁵⁵ Si veda al riguardo l'articolo di V. KASYMBEKOVA - Ch. OROZOBKOVA, *Central Asia NGOs Under Fire*, in «Reporting Central Asia», 439, 18 March 2006, http://iwpr.net/?p=rca&s=f&o=260432&apc_state=henirca2006.

attuabile⁵⁶. Più in generale, la situazione politica della regione rende poco praticabile l'insistenza europea (ma anche statunitense) sulle questioni riguardanti i diritti umani, l'indipendenza dei media e così via, in quanto i governi autoritari dell'Asia centrale possono facilmente voltare le spalle all'Unione europea (oltre che a Washington) per instaurare una collaborazione preferenziale con Russia e Cina, già fortemente presenti nella regione e assai meno sensibili a tali istanze. In particolare, le istanze occidentali di democrazia e diritti civili sono molto lontane dalla realtà politica locale e l'insistenza preliminare su di esse rischia di essere controproducente, soprattutto se alimentata attraverso l'azione di Ong finanziate dall'esterno e percepite dalle autorità locali come vettori di sovversione politica. In questo senso è molto importante che l'azione dell'Unione europea nella regione sia il più possibile realista, evitando un approccio astrattamente moralistico, che viene sovente interpretato come espressione di una nuova e subdolamente coloniale "ideologia occidentale"⁵⁷. In questo senso, le pur comprensibili rimostranze sulla insufficiente attenzione europea nei confronti della questione dei diritti umani in Asia centrale, in particolar modo per quel che riguarda l'Uzbekistan⁵⁸, non possono dettare l'agenda della politica di Bruxelles nella regione. L'Unione europea deve invece trovare il modo di collaborare con i governi locali e con i partiti legalmente riconosciuti per sostenere un'evoluzione graduale ma percorribile sulla base di obiettivi limitati. Tra questi obiettivi possono essere indicati i seguenti:

- incoraggiare i contatti tra i partiti politici locali e quelli europei;
- organizzare contatti diretti tra i parlamenti dei paesi centroasiatici e quelli europei;
- osservare e promuovere la regolarità dello svolgimento delle elezioni, in particolare di quelle parlamentari⁵⁹.

6. Conclusioni

L'Unione europea si trova dunque in una situazione quanto mai complessa nei confronti dell'Asia centrale. Il suo peso nella regione è ovviamente limitato dalla distanza geografica e dalla scarsa quantità e qualità dei rapporti tradizionali, nonché dall'assenza di stati europei che si propongano come sponsor nei confronti di quelli locali. Al tempo stesso, tuttavia, l'Unione europea ha forti e crescenti interessi economici in Asia centrale, soprattutto per quel che riguarda la necessità di trovare forniture energetiche alternative. Di grande rilievo sono anche le questioni di sicurezza, riguardanti in primo luogo il vicino Afghanistan, nonché le dinamiche terroristiche, il traffico di armi e stupefacenti e così via. La crescita di interesse dell'Unione europea verso l'Asia centrale manifestatasi negli ultimi anni e ulteriormente rafforzata dalla presidenza tedesca ha quindi pienamente ragione d'essere. Tanto più che l'Unione europea può sfruttare il vantaggio di essere percepita come portatrice di aspirazioni egemoniche assai meno di quanto avvenga per stati come Russia, Cina e Stati Uniti. In Asia centrale come in altre parti del mondo, in particolare di quello islamico, l'Unione europea viene infatti largamente percepita come un modello "occidentale", cioè

⁵⁶ Cfr. A. MATVEEVNA, *EU Stakes in Central Asia*, cit., p. 108.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 122.

⁵⁸ Cfr. *The EU Isn't Taking Sanctions against Uzbekistan Seriously*, in «Eurasia insight», 6 February 2007, <http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav020607a.shtml>.

⁵⁹ Cfr. S.F. STARR, *Clans, Authoritarian Rulers, and Parliaments in Central Asia*, cit.

avanzato dal punto di vista politico e economico, ma meno aggressivo di quello statunitense e quindi per molti aspetti più attraente. Si tratta in effetti di un vantaggio notevole, ma non semplice da gestire. Le repubbliche post-sovietiche dell'Asia centrale hanno infatti dinamiche politiche e sociali molto particolari, che li distaccano completamente dal paradigma dei "paesi in transizione" dell'Europa orientale e li avvicinano per certi aspetti piuttosto ad altri stati asiatici e musulmani come il Pakistan o l'Iran. Da questo punto di vista è molto importante che l'Unione europea riesca in tempi brevi ad aumentare sensibilmente la propria capacità di analisi politica e culturale, oltre che economica, di una regione così complessa⁶⁰.

Occorre soprattutto che Bruxelles individui con attenzione i suoi concreti interessi strategici, che devono per quanto possibile raccordarsi e non porsi in contrasto con quelli di altri attori che agiscono nella regione. Con gli Stati Uniti, naturalmente, ma anche con la Russia, che ha superato la devastante crisi post-sovietica che l'aveva attanagliata negli anni Novanta e si pone invece adesso come indispensabile referente politico ed economico in Asia centrale. E ancora con la Cina, il cui ruolo nella regione è destinato a crescere, e che per molti aspetti sta trovando un linguaggio comune con Mosca. Il punto cruciale è quindi che l'Unione europea in Asia centrale si ponga non come competitore geopolitico – un ruolo al quale non è attrezzata in assoluto e tanto meno in questa regione – quanto come fattore di cooperazione ed integrazione tra i diversi attori esterni ed interni.

In attesa che la strategia europea venga completamente e ufficialmente delineata, occorre basarsi sulla versione preliminare per individuarne gli obiettivi e le modalità. Questo documento spiega preliminarmente la necessità di rafforzare i legami con l'Asia centrale con il fatto che le dinamiche strategiche, politiche ed economiche della regione la stanno sempre più avvicinando all'Unione europea. L'interesse, viene anche sottolineato, riguarda in larga misura l'opportunità di rafforzare in questo modo la sicurezza energetica dell'Europa. Il documento individua anche i passi fondamentali che dovrebbero essere compiuti per rafforzare la stabilità della regione, promuovere il commercio e gli investimenti. E' anche sottolineata la necessità che la politica dell'Unione europea verso l'Asia centrale sia portata avanti in collaborazione con le altre entità statuali attive nella regione (soprattutto Usa, Russia, Cina e Giappone) e con le varie organizzazioni regionali, in particolare quella di Shanghai. Dal punto di vista operativo il documento insiste sulla necessità di elevare il profilo e la visibilità della presenza europea nella regione, essenzialmente sulla base di incontri regolari di alto livello che dovrebbero iniziare a svolgersi due volte l'anno. Al tempo stesso si può osservare come alcuni passaggi di questo testo lascino perplessi riguardo alla comprensione europea delle dinamiche della regione. Una certa astrattezza, ma si potrebbe parlare anche di retorica eurocentrica, si legge in espressioni come «nothing will be possible in Central Asia states without the consolidation of stable, just and open societies, moving gradually towards European norms», sia pure con l'aggiunta «taking into account historical specificities of each country». Questo genere di retorica non è molto produttivo, soprattutto in un'area come l'Asia centrale. Le repubbliche di questa regione, infatti, non solo sono assai lontane da valori e norme europei, ma possono

⁶⁰ Cfr. Z. BARAN *et al.*, *Islamic Radicalism in Central Asia and the Caucasus: Implications for the EU*, cit.

contare su partner come Russia e Cina, più vicine non solo geograficamente, ma anche politicamente e culturalmente.

In conclusione, la capacità di individuare una strategia efficace, quindi realista e concreta, verso l'Asia centrale costituisce un importante ma non semplice banco di prova delle potenzialità dell'Unione europea come attore internazionale capace di operare nelle aree più difficili del globo.