

Progetto a cura di:



Con il sostegno di*



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale



Report dicembre 2023

**LA STORIA DELLE RELAZIONI SINO-RUSSE IN ASIA CENTRALE:
DAL CROLLO DELL'URSS AD OGGI**

A cura di: *Prof.ssa Mara Morini*

Articoli di: Carlo Frappi, Lara Piccardo e Lorenzo Termine

In collaborazione con:



e CENTRAL & EAST EUROPEAN STUDIES



INTRODUZIONE

Mara Morini, DISPI, Università di Genova

Il progetto ASCONT si prefigge di verificare quali siano gli elementi di cooperazione e competizione tra Cina e Russia nell'Asia centrale e quali scenari politici ed economici siano teorizzabili alla luce delle molteplici sfide emerse dal conflitto in Ucraina.

L'invasione russa in Ucraina ha, infatti, accelerato la sfida delle potenze revisioniste al mondo occidentale.

Da un lato, il progressivo declino del primato statunitense e la parallela ascesa della Cina hanno profondamente trasformato la struttura del sistema internazionale che oscilla da un assetto unipolare - post Guerra Fredda - ad una diffusione del potere di tipo bi- o multipolare. Dall'altro lato, le ambizioni imperialistiche della Russia di Putin, che non accetta di perdere l'Ucraina dalla propria sfera d'influenza, unita alla volontà di giocare un ruolo importante nella ridefinizione dell'ordine internazionale, hanno avvicinato, nel corso degli anni, il Cremlino verso Pechino, come una lunga tradizione secolare del filone del pensiero "euroasiatico" ha sempre auspicato.

Il presente rapporto di ricerca ha lo scopo di inquadrare, dal punto di vista storico e politico, le principali problematicità, le questioni irrisolte e il peso delle eredità del passato nella ridefinizione dei rapporti tra la Federazione russa e l'Asia Centrale e la crescente rilevanza della Cina nella regione.

L'articolo di Lara Piccardo, dal titolo "*La questione delle nazionalità e la dissoluzione dell'URSS*", rappresenta il punto di partenza dell'analisi sui rapporti sino-russi in Asia centrale. Dall'URSS ad oggi, l'autrice, infatti, ripercorre le tappe storiche dell'annosa questione delle nazionalità che "contribuì alla dissoluzione di uno Stato tanto faticosamente sorto".

Le ampie divergenze culturali, in particolare quelle associate alla lingua e alla religione e i diversi livelli di sviluppo sociale, culturale, economico e politico sono stati fattori decisamente importanti nel plasmare le caratteristiche socio-politiche e istituzionali della transizione dall'URSS alla Federazione russa.

Al contrario, in Asia centrale un'ideologia di tribalismo etnico dilagante, che non si è basata sul comunismo sovietico, ha aperto la strada alle dittature personalistiche che hanno legittimato il loro dominio sul nazionalismo etnico. Un ulteriore aspetto, che costituisce un'eredità pesante del periodo sovietico, è anche la frammentazione territoriale di aree di confine che può determinare una potenziale situazione di crisi regionale, specialmente con la Federazione russa.

L'analisi di Lorenzo Termine, dal titolo "*Le geometrie variabili dell'intesa russo-cinese*", parte da una considerazione ancora attuale: sin dagli anni Novanta, le relazioni tra Russia e Cina assumono una connotazione di contro-bilanciamento dello strapotere americano nella forma di un "partenariato costruttivo" che nel 1996 è promosso a "partenariato di coordinamento strategico".

Tuttavia, come rileva l'autore, la crescente cooperazione tra Mosca e Pechino (1997-2022) "non si è mai tradotta in un inequivocabile allineamento di posizioni e priorità né in un'alleanza militare vincolante. La guerra in Ucraina ha evidenziato una sostanziale "neutralità pro-Russia" da parte della Cina, ma una clausola di mutua difesa o mutuo supporto in caso di conflitto tra i due Stati non si è ancora materializzata. In Asia centrale, la storica egemonia sovietica/russa permane in termini di appartenenza dell'area alla propria sfera d'influenza, ma la Cina è progressivamente diventata un attore influente nella regione.

Infine, il terzo articolo di Carlo Frappi, intitolato "*L'Asia centrale nello scenario internazionale post-bipolare. Introduzione alla formulazione della politica estera di Kazakistan, Uzbekistan e Turkmenistan*", rileva come l'approccio analitico del "Grande Gioco" non consenta di mettere a fuoco adeguatamente il ruolo degli attori centroasiatici nella partita perchè, "lungi dall'essere mere pedine sulla scacchiera della competizione di potenza, tali repubbliche hanno, invece, giocato un ruolo attivo

e contribuito significativamente e ciascuno a suo modo a dettare le regole stesse del gioco”. Nonostante l’inatteso collasso del sistema sovietico, i “*reluctant sovereigns*” centroasiatici hanno, infatti, definito “una politica estera nazionale, muovendo da un’esperienza di fatto nulla e da un apparato diplomatico inesistente, in un contesto mutevole caratterizzato da complesse e per molti versi inintelligibili dinamiche di cooperazione e competizione di potenza”.

Il rapporto si conclude con una serie di *keypoints* che evidenziano le questioni più rilevanti, emerse dall’analisi dei singoli autori, propedeutiche a ulteriori approfondimenti nella ricerca in corso.

Il presente rapporto di ricerca è stato realizzato con il contributo dell’Unità di Analisi, Programmazione, Statistica e Documentazione Storica – Direzione Generale per la Diplomazia Pubblica e Culturale del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, ai sensi dell’art. 23 – bis del DPR 18/1967.

Le opinioni contenute nella presente pubblicazione sono espressione degli autori e non rappresentano necessariamente le posizioni del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

This research report is realized with the support of the Unit for Analysis, Policy Planning, Statistics and Historical Documentation - Directorate General for Public and Cultural Diplomacy of the Italian Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation, in accordance with Article 23 – bis of the Decree of the President of the Italian Republic 18/1967.

The views expressed in this report are solely those of the authors and do not necessarily reflect the views of the Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation.

La questione delle nazionalità e la dissoluzione dell'URSS

Lara Piccardo, DISPI, Università di Genova

1. Introduzione

Sorta il 30 dicembre 1922 a seguito delle Rivoluzioni del 1917 e della lunga guerra civile, l'Unione Sovietica fu, come noto, una repubblica direttoriale federale a partito unico fino al 1990 e una repubblica semipresidenziale federale negli ultimi due anni di vita.

Era composta da quindici repubbliche socialiste sovietiche (RSS), suddivise in cinque raggruppamenti geografici in base alle caratteristiche territoriali e culturali che le accomunavano. La RSFS (repubblica socialista federativa sovietica) russa era lo Stato fondamentale dell'URSS attorno al quale andarono ad aggregarsi le altre repubbliche. In Asia centrale c'erano la RSS kazaka, la RSS kirghisa, la RSS tagika, la RSS turkmena e la RSS uzbeka. Nella Transcaucasia erano collocate tre repubbliche, che dal 1922 al 1936 erano state unite nell'unica RSFS transcaucasica: la RSS armena, la RSS azera e la RSS georgiana. Nell'Europa orientale trovavano posto la RSS bielorusa, la RSS moldava e la RSS ucraina. Infine, la RSS estone, la RSS lettone e la RSS lituana erano riconosciute come i Paesi baltici, forzatamente annessi nel 1940.

Fin dalla sua nascita, l'URSS soffrì di due grandi problemi che avrebbero portato, insieme ad altre difficoltà contingenti, alla sua stessa dissoluzione: la fragile costruzione dell'economia pianificata e l'annosa questione delle nazionalità.

Non a caso, già all'indomani della Rivoluzione di Febbraio, oltre alla questione agraria, la gestione delle diverse nazionalità fu il maggior nodo che i Governi provvisori di Georgij Evgen'evič L'vov e Aleksandr Fëdorovič Kerenskij si trovarono ad affrontare. E, per cercare di evitare la frantumazione territoriale, l'Esecutivo vietò alle minoranze etniche l'instaurazione di autorità indipendenti, ma contestualmente promise che avrebbe adottato politiche più liberali nei confronti dei musulmani dell'Impero.

Non appena il debole governo Kerenskij fu rovesciato e il potere trasferito al Governo rivoluzionario, il Partito bolscevico cominciò a occuparsi anche della questione dell'autonomia nazionale e del diritto all'autodeterminazione dei popoli.

Il 15 novembre 1917, il nuovo Esecutivo si affrettò a promulgare la "Dichiarazione dei Diritti dei Popoli della Russia", a firma di Lenin e Stalin:

Il Congresso dei Soviet, nel mese di giugno di quest'anno, ha proclamato per i popoli della Russia il diritto alla libera autodeterminazione. (...)

Nell'esecuzione della volontà di questi Soviet, il Consiglio dei Commissari del Popolo ha deciso di porre a base della propria attività, nella questione delle nazionalità della Russia, i seguenti principi:

- 1) uguaglianza e sovranità dei popoli della Russia;
- 2) diritto dei popoli della Russia alla libera autodeterminazione, fino alla separazione e alla costituzione di uno Stato indipendente;
- 3) soppressione di tutti i privilegi e di tutte le limitazioni nazionali e nazional-religiose;
- 4) libero sviluppo delle minoranze nazionali e dei gruppi etnici abitanti sul territorio della Russia.

Conscio dell'equivoco che taluni termini avrebbero potuto generare e che, in effetti, generarono, Lenin aveva fatto precedere un suo documento:

Invece della parola autodecisione, (...) io pongo un concetto assolutamente preciso; «il diritto di separarsi liberamente». Dopo l'esperienza di sei mesi della Rivoluzione del 1917, è difficile contestare che il partito rivoluzionario di Russia, il partito che lavora in lingua grande-russa, deve riconoscere il diritto alla separazione. Una volta preso il potere, noi riconosceremo subito e senza condizioni questo diritto alla Finlandia, all'Ucraina, all'Armenia, e a qualsiasi nazionalità oppressa dallo zarismo (e dalla borghesia grande-russa). Ma noi, dal nostro canto, non vogliamo assolutamente la separazione. Noi vogliamo uno Stato il più grande possibile, una unione che sia la più stretta possibile, il numero più grande possibile di

nazioni che vivano vicino ai grandi-russi; vogliamo questo nell'interesse della democrazia e del socialismo, per poter far partecipare alla lotta del proletariato maggior numero possibile dei lavoratori delle diverse nazioni. Vogliamo l'unità del *proletariato rivoluzionario*, l'*unione* e non la divisione. Noi vogliamo l'*unione rivoluzionaria*, perciò non avanziamo la parola d'ordine dell'unione di tutti gli Stati in generale, poiché la rivoluzione sociale pone all'ordine del giorno l'unione *solo* degli Stati che sono passati o stanno passando al socialismo, delle colonie liberatesi, e così via. Noi vogliamo una unione *libera* e dobbiamo perciò riconoscere la libertà di separazione (senza libertà di separazione, l'unione non può essere definita libera). Noi siamo tanto più tenuti a riconoscere la libertà di separazione in quanto lo zarismo e la borghesia grande-russa, con la loro oppressione, hanno lasciato nelle nazioni vicine un'ombra di rancore e di diffidenza verso i grandi-russi in generale, e questa diffidenza va dissipata *con i fatti*, e non con le parole.

Ma noi vogliamo l'unione (...). Noi vogliamo che la repubblica del popolo russo (io non sarei alieno addirittura dal dire grande-russo, poiché sarebbe più giusto) attiri a sé altre nazioni, ma come? Non con la forza, ma esclusivamente mediante un accordo volontario, altrimenti si viola l'unità e l'alleanza fraterna degli operai di tutti i paesi. A differenza dei democratici borghesi, noi avanziamo la parola d'ordine non della fratellanza dei popoli, ma della fratellanza degli operai di tutte le nazionalità, poiché non diamo fiducia alla borghesia di tutti i paesi, anzi la consideriamo un nemico.

Lenin, dunque, era sicuro che le spinte nazionaliste delle popolazioni non russe fossero sostanzialmente una risposta alla subita oppressione zarista e che la sfiducia nutrita da questi popoli dovesse ora essere giustificata. Ecco perché egli si scagliò piuttosto contro lo sciovinismo grande-russo, convinto che si dovesse scindere tra le spinte nazionaliste delle potenze oppressori e quelle delle potenze oppresse, le quali avevano assunto un comportamento comprensibile, simbolo di un nazionalismo locale difensivo. A partire dal 1917, e fino al 1923, il Governo bolscevico s'impegnò dunque a dirimere la questione nazionale per evitare che questa potesse trasformarsi in un pericoloso strumento di frantumazione territoriale.

Nonostante gli sforzi, la questione sarebbe rimasta aperta: basti pensare che ancora nel giugno 1983 Konstantin Černenko, allora secondo segretario del Partito comunista dell'Unione Sovietica (PCUS) osservò che, sebbene la questione nazionale fosse stata risolta «nella forma in cui ci è giunta dal passato» (Konstantin Černenko, in «Pravda», 15 giugno 1983, p. 3), ciò non significava che fosse stata completamente rimossa dall'agenda politica e, anzi, non appena le contingenze lo permisero, contribuì alla dissoluzione di uno Stato tanto faticosamente sorto.

2. La fase gorbačëviana

Dopo l'ascesa al potere di Michail Gorbačëv l'11 marzo 1985, la questione delle nazionalità raggiunse un'importanza politica che pochi osservatori seppero prevedere, nonostante poco credito venisse riconosciuto alla visione brežneviana secondo cui la questione nazionale era stata "risolta" grazie alla politica leninista delle nazionalità e che tutti i gruppi etnici convivevano pacificamente insieme in una famiglia conosciuta come "il popolo sovietico". In particolare, era chiaro che i Paesi baltici risentivano amaramente della loro incorporazione nell'Unione Sovietica a seguito del patto Molotov-Ribbentrop del 1939 e della successiva migrazione russa in queste repubbliche. E proprio dalle RSS nord-occidentali sarebbero arrivati i primi colpi al fragile edificio sovietico.

La *perestrojka*, permettendo anche una maggiore autonomia delle Repubbliche, aveva creato i presupposti per la nascita a Vilnius, nell'ottobre 1988, del movimento nazionalista *Sajudis*, guidato da Vytautas Landsbergis, che il 16 febbraio 1989 si pronunciò per l'auto-determinazione della Repubblica lituana. Le elezioni del 26 marzo successivo portarono i nazionalisti alla vittoria, inducendo persino il Comitato centrale del PCUS ad accettare dopo qualche mese un documento programmatico in cui si sanciva il "diritto alla sovranità economica" delle Repubbliche baltiche.

Fino a quel momento tutto era avvenuto nell'arena politica. Ma il 23 agosto 1989, in occasione delle celebrazioni del Patto sovietico-tedesco del 1939, si svolsero imponenti manifestazioni popolari: una catena umana di 560 chilometri attraversò le tre Repubbliche, per ricordare che l'annessione all'URSS di Estonia, Lettonia e Lituania era stato un atto di forza.

Emblematicamente mostrando quanto il "nuovo pensiero", risvegliando sentimenti nazionalisti

soffocati dai predecessori di Gorbačëv, avesse un effetto *boomerang* proprio contro il suo ideatore, il 20 dicembre 1989, il Partito comunista lituano si staccò dal PCUS proclamandosi autonomo. L'11 marzo 1990, poi, il Parlamento di Vilnius approvò una dichiarazione d'indipendenza ed elesse Presidente Landsbergis. Il 30 aprile fu la volta dell'Estonia, che nominò Primo ministro Edgar Savisaar, esponente del Fronte nazionale. Il 4 maggio, anche la Lettonia ratificò la dichiarazione d'indipendenza e il 7 ottobre 1990 elesse Presidente Romualdas Rasukas, del Fronte popolare.

Gorbačëv giudicò illegittima e nulla la dichiarazione d'indipendenza degli Stati baltici e diede inizio a una vera e propria "guerra dei nervi", che sfociò nella decisione di applicare sanzioni economiche alle tre Repubbliche. Già nel gennaio 1990 aveva posto la Lituania sotto embargo, riducendo dell'80% le forniture di gas. Poi il 27 novembre, autorizzò l'esercito a fare uso della forza per difendere gli obiettivi militari nelle tre Repubbliche, sino a che il 2 gennaio 1991 le truppe dell'Armata rossa occuparono la Casa della stampa a Riga e la sede del Partito a Vilnius. Il 7 gennaio, il ministro della Difesa Dimitri Jazov, futuro golpista nell'agosto 1991, inviò anche i paracadutisti per far rispettare la leva obbligatoria ignorata dai cittadini delle tre Repubbliche.

Ciononostante, Lettonia, Estonia e Lituania non recedettero dal loro intento: crearono un mercato comune e "resuscitarono" l'organo di cooperazione politica denominato "Consiglio baltico". Il 3 marzo 1991, due *referenda* segreti in Estonia e Lettonia diedero al manifesto dell'indipendenza il 77% di voti favorevoli.

Per contrastare e controllare questi strappi secessionistici, già il 13 marzo 1990 Gorbačëv aveva trasformato l'URSS in una nuova Repubblica presidenziale e multipartitica. La legge di revisione costituzionale approvata il 14 marzo 1990 aveva introdotto un capitolo sul "Presidente dell'URSS", ossia sul capo dello Stato sovietico eletto direttamente dai cittadini – per non più di due mandati – a scrutinio segreto, universale e diretto. Le circostanze del momento implicavano la necessità di porre alla guida del cambiamento politico, economico e sociale una persona che potesse ottenere il sostegno di quella che rimaneva la forza istituzionale più efficiente: il PCUS.

Si giunse, così, all'elezione in via eccezionale, da parte del Congresso dei deputati del Popolo, di Gorbačëv quale primo Presidente dell'URSS. Questa nomina non placò le tensioni interne al Partito, dal quale uscì, dopo il XXVIII Congresso del luglio 1990, l'ala più riformista e democratica.

Intanto, l'8 settembre 1989 era nato a Kiev un movimento in favore delle riforme e della *perestrojka*, il *Rukh*, e il 17 seguente circa 100.000 uniati manifestarono a L'vov in favore del riconoscimento della propria Chiesa cattolica, protestando contro l'integrazione forzata in seno a quella ortodossa decisa da Stalin nel 1946. Alle elezioni locali del 4 marzo 1990, solo 239 deputati su 450 del Parlamento ucraino, la *Verchovna Rada*, appartenevano al Partito comunista. Gli altri erano membri del movimento per la *perestrojka* e di altri partiti di opposizione.

Il 16 luglio 1990, con 355 voti a favore e 4 contrari, il Parlamento di Kiev approvò una dichiarazione ambiguamente chiamata "di sovranità", che rivendicava il diritto dell'Ucraina di dotarsi di un esercito e di una polizia propri e proclamava la supremazia della Repubblica federata sull'intero suo territorio. L'enigmaticità del termine "sovranità" usato nella dichiarazione era aggravata dal fatto che non era noto quale fosse il pensiero del governo ucraino circa il futuro istituzionale dell'URSS. Il 23 luglio, Leonid Makarovič Kravčuk, ex segretario generale del Partito comunista locale, fu eletto Presidente dell'Ucraina. In occasione del golpe sovietico del 19 agosto 1991, Kiev proclamò la propria indipendenza da Mosca e cinque giorni dopo sciolse il Partito comunista, ma, nel contempo, il 29 agosto, firmò un accordo con la Russia per la preservazione delle frontiere dell'URSS.

La questione fu affrontata nel novembre di quell'anno in una seduta del Consiglio di Stato, l'organo nato con la riforma costituzionale sovietica del 1990 voluta da Michail Gorbačëv e formato dal Presidente dell'URSS e da tutti i Presidenti delle altre Repubbliche, che avevano deciso di continuare i negoziati per un nuovo trattato federale anche dopo il golpe di agosto: «[El'tsin, allora Presidente della Repubblica russa] Senza Ucraina non ci può essere un'Unione. [Gorbačëv, Presidente dell'URSS] Ma è vero anche il contrario. Se ripudiamo l'Unione, faremo un regalo ai separatisti [ucraini]. [El'tsin] Aspettiamo fino al primo dicembre».

Per dirimere la questione, Gorbačëv decise di sottoporla a referendum popolare, col quale si

chiedeva agli elettori se approvassero il progetto di conservare l'URSS sotto forma di una nuova Unione, termine nuovamente ambiguo che si prestava a varie correnti di pensiero. Alcuni proponevano una sorta di "mercato comune" sul modello della prima Comunità economica europea; altri un *Commonwealth* britannico; altri, infine, una vera e propria confederazione di Stati indipendenti e sovrani. In questo equivoco contesto si svolse in Ucraina, il 1° dicembre 1991, il referendum. Fu l'occasione per confermare la volontà separatista: il 90% degli elettori si dichiarò infatti favorevole a un divorzio da Mosca ed elesse Kravčuk a Presidente della Repubblica con il 61,5% dei voti. Poi, l'8 dicembre, con i Presidenti di Russia, El'tsin, e Bielorussia, Stanislav Stanislavavič Šuškevič, fu lo stesso Kravčuk ad annunciare la morte dell'URSS e la creazione di una Comunità di Stati Indipendenti (CSI). Le altre repubbliche non furono consultate.

Il dilagare delle tensioni etniche, dei disordini e della violenza, combinato con le dichiarazioni di "sovranità" e "indipendenza" a livello nazionale da parte di unità subnazionali, dimostrò sia la fragilità della precedente pace interetnica sia la complessità di una questione che avrebbe necessitato di un'urgente ed efficace gestione. Nel marzo 1991, quando si tenne il referendum sul futuro dell'URSS, furono identificate 76 controversie etno-territoriali effettive o potenziali e le cifre ufficiali avevano attribuito almeno 632 morti direttamente a conflitti interetnici. La realtà suggeriva che le varie politiche adottate dal Cremlino avevano fallito.

3. Diversità etnica e distribuzione geografica

In effetti, la distribuzione etnica della popolazione sovietica, dato il suo legame con molte altre questioni sociali, avrebbe avuto bisogno di un intero complesso di politiche perché il problema potesse essere gestito con successo.

Se i vari gruppi nazionali ed etnici fossero stati di dimensioni e di livello di sviluppo economico e culturale simili e fossero stati concentrati in comunità compatte, la gestione del problema avrebbe potuto essere relativamente semplice da risolvere attraverso politiche di autentica federalizzazione o confederalizzazione, o anche semplicemente creando istituzioni rappresentative che potessero servire equamente ciascuna nazione. Queste condizioni, tuttavia, non c'erano e il compito consisteva nello scoprire una formula universalmente accettata per raggiungere l'uguaglianza tra i disuguali. Gli aggiustamenti territoriali e la redistribuzione della popolazione avrebbero potuto mitigare le difficoltà, ma la portata dei problemi implicava che anche lo smembramento del Paese sarebbe stato insufficiente per eliminare il problema, come ha dimostrato finora l'esperienza post-sovietica. Questa complessità derivava da due circostanze principali: la portata della diversità etnica, che assume diverse forme, e la distribuzione geografica dei gruppi etnici.

Il numero di gruppi etnici distinti rifletteva la definizione scelta, ma negli ultimi decenni era comune identificare oltre 100 nazionalità che vivevano in Unione Sovietica. Questi variavano in dimensioni dai grandi gruppi, inclusi russi, ucraini, uzbeki e bielorusi, attraverso gruppi intermedi come i tatars, i georgiani, i moldavi, gli ebrei e gli estoni, attraverso nazionalità più piccole, come udmurti, komi (o sirieni), gagauzi, oroki, e aleutini, solo per citarne alcuni.

Di maggiore potenziale importanza furono le ampie divergenze culturali, in particolare quelle associate alla lingua e alla religione. In URSS si parlavano circa 130 idiomi e si utilizzavano cinque alfabeti.

Altra importante peculiarità erano i diversi livelli di sviluppo sociale, culturale, economico e politico. Mentre alcune nazionalità, quali ad esempio i russi, gli ucraini e i baltici, raggiunsero uno stadio avanzato di industrializzazione e urbanizzazione, altrove i cambiamenti associati alla modernizzazione erano, al momento del crollo dell'URSS, appena iniziati. Ciò valeva in particolare per i popoli dell'Asia centrale (uzbeki, kirghisi, turkmeni e tadzhiki) e per i piccoli gruppi etnici, in alcuni casi ancora nomadi, della Siberia, quali eveni, evenchi e čukči. Analogamente, i livelli di istruzione e la conseguente capacità di un effettivo coinvolgimento politico variavano enormemente.

Le nazionalità differivano notevolmente anche in termini di dinamica demografica. Nelle aree industrializzate, concentrate prevalentemente nella parte occidentale dell'URSS, i piccoli contadini erano ormai ampiamente scesi di numero, mentre i segmenti della classe operaia e dei colletti bianchi erano ampi; il loro stile di vita era normalmente incentrato sul nucleo familiare e il loro tasso di fertilità era estremamente basso. Altrove, al contrario, e in particolare nelle comunità musulmane dell'Asia centrale, la famiglia allargata era sopravvissuta e gli atteggiamenti tradizionali nei confronti del controllo delle nascite si erano combinati con il miglioramento dell'assistenza sanitaria, dell'alloggio, della dieta e dell'istruzione per produrre un vero e proprio boom demografico.

Un ulteriore fattore influì significativamente sulla questione territoriale. Alcuni gruppi residenti da lungo tempo sul territorio dell'Unione Sovietica si legarono a nazionalità che possedevano uno Stato indipendente: bulgari, greci, polacchi, coreani, ebrei, tedeschi, finlandesi e moldavi, per esempio. Laddove esisteva un confine comune, come ad esempio tra Moldavia e Romania, le richieste di secessione finalizzate all'annessione in un altro Stato avrebbero potuto esercitare pressioni sul sistema esistente a cui sarebbe stato difficile resistere. Lo stesso valeva per le Repubbliche baltiche o la Georgia, ad esempio, dove la contiguità con uno Stato oltre l'attuale confine sovietico offriva la possibilità di indipendenza.

La questione della nazionalità sovietica era quindi eccezionalmente complessa. L'applicabilità delle soluzioni territoriali era complicata dalla distribuzione geografica.

Con alcune eccezioni, la maggior parte dei gruppi nazionali dell'Unione Sovietica ufficialmente riconosciuti erano storicamente abbastanza compatti; anche comunità di immigrati come ebrei e tedeschi esistevano all'interno di aree ristrette. Tuttavia, sotto il dominio imperiale e sovietico, il Paese fu governato come un'unica unità economica, inducendo migrazioni di lavoratori e famiglie laddove l'economia pianificata li richiedesse.

I matrimoni interetnici, sebbene non fossero la norma, erano ufficialmente incoraggiati, per favorire il consolidamento e l'assimilazione dei popoli e l'etnogenesi del popolo sovietico come nuova comunità storica di persone.

4. Conclusioni

La questione etnica ha giocato un ruolo anche nella formazione dei nuovi Stati indipendenti nati dopo l'implosione dell'URSS.

Ad eccezione della Bielorussia, le altre repubbliche ex-sovietiche "europee", quali Moldova, Ucraina e Paesi baltici, hanno cercato, con differenti fortune, di ancorarsi al sistema "occidentale". Anche la Georgia ha tentato la stessa strada seppur condivida, soprattutto con Kiev e Chişinău, la questione dei "conflitti congelati" e la forte presenza di minoranze russe.

In Azerbaigian, Kazakistan, Kirghizistan, Tagikistan, Turkmenistan e Uzbekistan, invece, il comunismo sovietico è stato sostituito non dalla democrazia liberale ma da un'ideologia di tribalismo etnico dilagante. Le dittature personalistiche che li sono emerse hanno legittimato il loro dominio sul nazionalismo etnico.

Infine, l'Armenia, che da sempre costituisce uno Stato etnicamente coeso linguisticamente e culturalmente. Nonostante l'istanza indipendentistica sia stata più profonda e diffusa rispetto a quanto avvenuto nelle altre ex repubbliche socialiste sovietiche, l'indipendenza non ha portato a un allontanamento di Yerevan dalla sfera di influenza politica e militare di Mosca. L'Armenia, al contrario, si è appoggiata spesso al Cremlino, soprattutto per la questione del Nagorno-Karabach.

Le repubbliche ex sovietiche, infatti, condividono anche un'eredità pesante: quella della frammentazione territoriale di aree di confine. Nella definizione delle unità amministrative, infatti, il governo centrale sovietico, aveva seguito la logica del *divide ed impera*, così che aveva creato numerose enclave ed exclave. Le controversie territoriali di quell'epoca però non ebbero una grande risonanza e la definizione di nuovi confini amministrativi non impattò particolarmente sulle

popolazioni locali poiché essi rimasero pressoché aperti. Ma ora, con la mutata situazione geopolitica, sono altre micce pronte a riaccendersi.

Riferimenti bibliografici

- Biscaretti di Ruffia, P., Crespi Reghizzi, G. (1990), *La Costituzione sovietica del 1977*, Milano: Giuffrè.
- Graziosi, A. (2008), *L'URSS dal trionfo al degrado. Storia dell'Unione Sovietica, 1945-1991*, Bologna: il Mulino.
- Groshev, I. (1967), *A Fraternal Family of Nations: A Review of Soviet Experience in Solving the National Question*, Moscow: Progress.
- Hill, R.J. (1993), The Soviet Union: From “federation” to “Commonwealth”, *Regional Politics and Policy*, 3:1, 96-122.
- Lenin, V.I. (1914), *Sul diritto di autodecisione delle nazioni*, Prosveščenie, 4-5-6.
- Lenin, V.I. (1966), *Per la revisione del programma del Partito*, in Id., *Opere complete*, Roma: Editori Riuniti, XXVI, 162-163.
- Morozov, K.P. (2000), *Above and Beyond: From Soviet General to Ukrainian State Builder*, Cambridge: Harvard University Press.
- Nahaylo, B., Swoboda, V. (1991), *Disunione sovietica*, Milano: Rizzoli.
- *Narodnoe khozyaistvo SSSR v 1989g.: Statistiches- kii yezhegodnik*, Moscow: Finansy i statistika, 1990, 30-33.
- Paniotto, V. (1991), The Ukrainian Movement for *Perestroika* – “Rukh”: A Sociological Survey, *Soviet Studies*, 43:1, 177-181.
- Piccardo, L. (2015), La perestrojka in politica estera. Gorbacëv e l'integrazione europea. In Ead. (a cura di), *L'Italia e l'Europa negli anni Ottanta. Storia, politica, cultura*, Milano: Franco Angeli, pp. 13-32.
- Pipes, R. (1974), *The Formation of the Soviet Union: Communism and Nationalism, 1917-1923*, New York: Atheneum.
- Sheehy A. (1991), Fact Sheet on Questions in the Referendum of March 17 and Later Referendums, *Radio Liberty Report*, 3:12 (22 March), 4-6.
- Shevtsov, V. (1982), *The State and Nations in the USSR*, Moscow: Progress.

Le geometrie variabili dell'intesa russo-cinese

Lorenzo Termine, UNINT, Centro Studi Geopolitica.info

1. Introduzione

Durante il primo quinquennio del nuovo sistema internazionale unipolare (1992-1997), Cina e Russia gettarono le fondamenta di quello che parve agli osservatori un asse di contro-bilanciamento dello strapotere americano. Durante la visita del settembre 1994 in Russia, il presidente cinese Jiang Zemin firmò con Eltsin la seconda dichiarazione congiunta sino-russa, sancendo l'avvio di un "partenariato costruttivo" che nel 1996 venne promosso a "partenariato di coordinamento strategico". L'anno successivo, di nuovo in Russia, Jiang e Eltsin siglarono la dichiarazione sul futuro multipolare del mondo secondo cui «nessun paese dovrebbe cercare l'egemonia, praticare la politica di potenza o monopolizzare gli affari internazionali» (Eltsin e Jiang, 1997, p. 987) e urgeva «stabilire un nuovo ordine internazionale» (p. 988). Gli sviluppi convinsero gli esperti di un destino di sostanziale saldatura tra gli interessi dei due Paesi nonché della prospettiva di un'alleanza militare *strictu sensu* (Garver, 1998).

Tuttavia, nei cinque lustri che sono seguiti (1997-2022) la crescente cooperazione tra Mosca e Pechino non si è mai tradotta in un inequivocabile allineamento di posizioni e priorità né in un'alleanza militare vincolante (Bekkevold e Lo, 2019). Il dibattito sulle ragioni di tale assenza è tornato centrale in seguito all'invasione russa dell'Ucraina del febbraio 2022 (Morini e Natalizia, 2023) quando, nonostante la magniloquenza impiegata da entrambe le parti, Pechino si è mantenuta su una posizione che alcuni hanno definito di "neutralità pro-Russia" (si vedano Borrell, 2023 e Fravel, 2023), limitandosi a denunciare l'espansione della NATO e il primato americano come provocazioni ai danni di Mosca, mentre alcuni autori cinesi (es. Zhao, 2023), di "*engagement costruttivo*".

Dopo aver riassunto i principali sviluppi della cooperazione russo-cinese dopo la fine della Guerra fredda e aver descritto quale sia al momento lo stato dei rapporti tra Mosca e Pechino, questo contributo ripercorrerà i motivi che, secondo la letteratura politologica e storica, hanno ostacolato l'approfondimento della relazione russo-cinese fino alla firma dell'alleanza militare. In particolare, si distingueranno due famiglie di ostacoli: la distanza delle priorità, per cui i due Paesi erano mutualmente disinteressati ad alcuni dossier centrali per l'altro, e la vera e propria discordanza su alcune vertenze.

2. La cooperazione russo-cinese al febbraio 2022

La relazione tra Mosca e Pechino, per via della dimensione, dell'insoddisfazione nutrita nei confronti della leadership statunitense, della rinnovata assertività dimostrata nonché del crescente allineamento dei due attori, costituisce potenzialmente il principale vettore di mutamento dell'attuale sistema internazionale unipolare in uno di diversa polarità (Cox, 2016; Blank, 2020; Kendall-Taylor and Shullman, 2021).

La letteratura è quasi unanimemente concorde nel rilevare che Mosca e Pechino abbiano aumentato significativamente la propria cooperazione in tutti i settori di *high e low politics*: sicurezza, difesa, economia, commercio, cultura e ricerca. Tuttavia, non converge altrettanto su quale sia da considerare il momento di svolta o se ci sia effettivamente un giro di boa nella relazione bilaterale. Se da un lato, una parte della letteratura (si vedano ad esempio Weissmann et al., 2015 e Baev, 2019) individua nel 2014 e un'altra (es. RAND, 2023) più generalmente il quinquennio 2012-2017 il periodo in cui Russia e Cina hanno iniziato ad approfondire la propria relazione, dall'altro, secondo Papageorgiou e Vysotskaya (2023) la cooperazione bilaterale ha conosciuto una graduale e costante intensificazione a partire dal 1997 che non permette di identificare un vero e proprio spartiacque.

In ogni caso, è indubbio che la cooperazione sia andata rafforzandosi significativamente in molte aree di *policy*. Come si può vedere nel grafico di seguito, dividendo i settori in economico, militare e politico e confrontando il primo lustro post-Guerra fredda con il periodo 2016-2019 la cooperazione è aumentata in termini assoluti in tutte le dimensioni, nonostante nel tempo le tre abbiano conosciuto percorsi di crescita diversi.

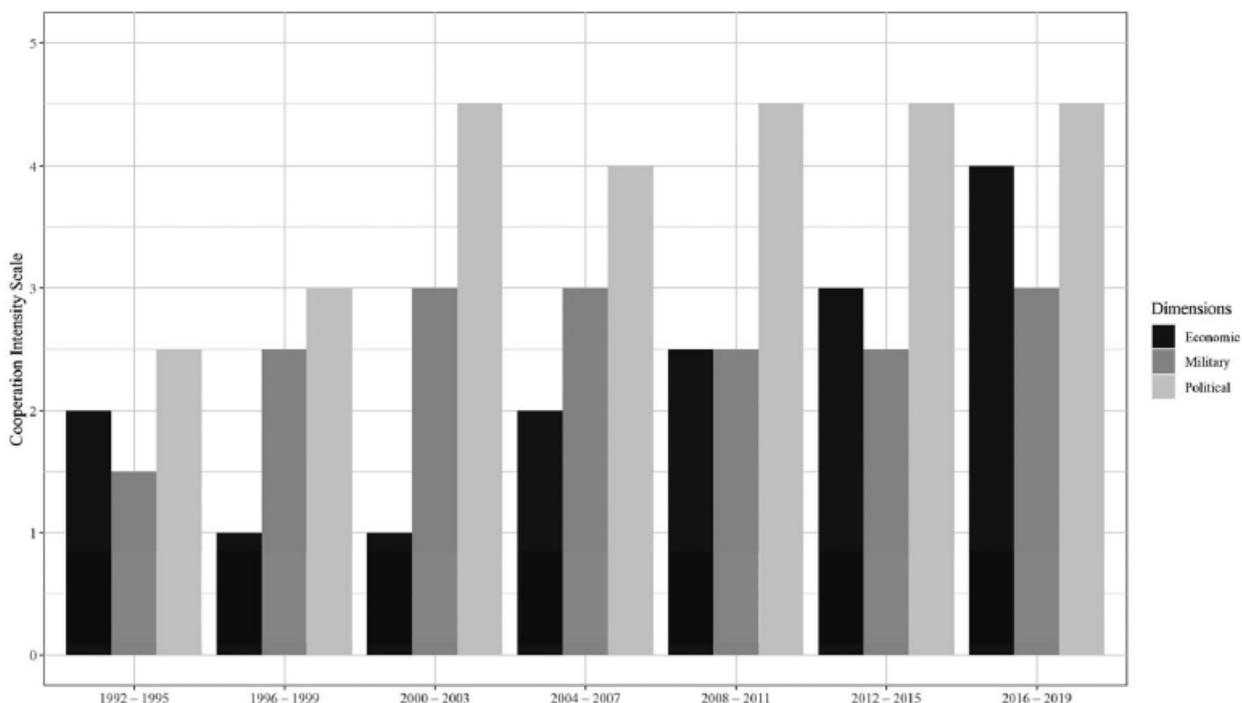


FIGURE 2. BCI INDEX RESULTS PER DIMENSION

Source: Authors' calculations with data comprising Tables 1-6.

Fonte: Papageorgiou e Vysotskaya, 2023, p. 20.

All'avvio dell'operazione russa contro l'Ucraina, quindi, la relazione russo-cinese aveva conosciuto un notevole approfondimento nel trentennio precedente seppur non si fosse ancora evoluta in un'alleanza *strictu sensu*. Prendendo a prestito le definizioni date dal progetto ATOP¹, uno dei principali lavori quantitativi sulle alleanze e i patti di difesa, possiamo intendere le alleanze come “accordi scritti, firmati da rappresentanti ufficiali di almeno due stati indipendenti, che includono la promessa di aiutare il partner in caso di conflitto militare, di rimanere neutrale in caso di conflitto, di astenersi da conflitti militari tra loro o di consultarsi/cooperare in caso di crisi internazionali che creino un rischio di conflitto militare” (Leeds, Ritter, Mitchell, e Long, 2002, 238). In particolare, gli autori della ricerca dividono la tipologia delle alleanze in cinque tipi: accordi difensivi, accordi offensivi, accordi di neutralità, patti di non aggressione, patti di consultazione. Mentre gli accordi difensivi, offensivi e difensivi/offensivi (ovvero che includono entrambi gli impegni) costituiscono il livello più alto di garanzia e l'intensità maggiore di una relazione securitaria tra due o più attori perché obbligano tutti i membri dell'alleanza a fornire supporto militare attivo a un alleato, l'impegno alla neutralità si posiziona ad un livello inferiore di cooperazione perché implica la promessa di non intervenire in caso di conflitto tra il partner e un terzo soggetto. Gli accordi rimanenti – non aggressione e consultazione – non implicano un sostegno militare attivo ma solo l'impegno a mantenere la pace tra i membri dell'alleanza – il primo – e a consultarsi in caso di crisi – il secondo. Osservando il periodo 1992-2018 emerge che Mosca e Pechino hanno firmato accordi che afferiscono tutti ai tipi “patto di non aggressione” e “patto di consultazione”. Si tratta in particolare della cooperazione a cinque di Shanghai avviata nel 1996 e rinnovata nel 2001 sotto forma di

¹ Si veda <http://www.atopdata.org/>.

organizzazione (la *Shanghai Cooperation Organization*) e del Trattato russo-cinese di Amicizia del 2001, rinnovato vent'anni dopo per un ulteriore quinquennio a partire proprio dal febbraio 2022 quando ne era prevista la scadenza. Nonostante la nuova fraseologia impiegata per descrivere la relazione, “partnership strategica comprensiva per una nuova era”, “amicizia senza limiti”, nel periodo 2019-2022 i due Paesi non hanno progredito verso livelli più intensi di alleanza, ovvero non hanno concordato alcun tipo di impegno al mutuo supporto militare attivo.

3. La distanza tra le priorità russe e cinesi

La conclusione della Guerra fredda e il collasso del polo sovietico portarono gli Stati Uniti, l'altra superpotenza dell'epoca bipolare, al vertice del sistema internazionale (Colombo, 2010). Di fronte a questo nuovo scenario, nel 1993, l'amministrazione di Bush sr. delineò chiaramente il dilemma delle opzioni disponibili: «possiamo scegliere di guidare il mondo nella più storica delle trasformazioni, oppure possiamo scegliere, come abbiamo fatto all'inizio di questo secolo, di tornare indietro, abbandonare il nostro ruolo di leadership e accettare qualunque risultato possa venire» (White House, 1993, i). La scelta fu indirizzata verso la prima opzione (Posen, 2014), per cui Washington si impegnò a definire i principi di legittimità per il nuovo ordine globale nonché a riconfigurare i rapporti tra le potenze. Tra queste, chiaramente rientravano anche Paesi con interessi divergenti dagli Stati Uniti o potenzialmente orientati a rivisitare gli equilibri sorti con la fine della Guerra fredda (Layne, 1993). In particolare, gli Stati Uniti dovevano risolvere i dubbi su come ingaggiare due potenze: la neonata Federazione Russa e la Repubblica Popolare Cinese. Se la prima andava traghettata – sotto la guida della Casa Bianca e insieme ai paesi ex satelliti dell'URSS – verso un destino di democrazia ed economia di mercato, la seconda, perso il tradizionale ruolo di bilanciamento dell'Unione Sovietica, andava integrata all'interno del network di istituzioni globali e regionali, economiche e securitarie, promuovendo al contempo una rete di sicurezza centrata sul Giappone e sugli altri alleati asiatici degli Stati Uniti (Chin, Skinner e Yoo, 2023). Secondo Washington, infatti, «il cambiamento [verso un regime più democratico e un'economia libera] in Cina era inevitabile» (White House, 1991, p. 9) e «promuovere la partecipazione della Repubblica Popolare Cinese ai meccanismi di sicurezza regionali» era necessario per assicurarsi che Pechino non si trasformasse in una minaccia strategica (White House, 1996, p. 40).

Di conseguenza, durante gli anni Novanta, l'Amministrazione di Bill Clinton si impegnò in un *engagement* profondo con la Cina a cui offriva prospettive allettanti di accordi commerciali e integrazione politica internazionale. Al contrario, la Federazione Russa aveva poco da offrire alla vorace crescita cinese versando in uno stato di crisi economica e politica (Weitz, 2003). L'attenzione cinese fu, dunque, assorbita completamente dalla relazione con gli Stati Uniti e con i partner americani con il risultato di lasciare poco spazio ad un approfondimento della relazione con la Federazione Russa. La differenza tra gli orizzonti dei due Paesi era ben evidente ad inizio degli anni Duemila (Weede, 2003). Se Pechino sembrava destinata ad un'inarrestabile ascesa, Mosca sembrava puntare verso la stagnazione o, peggio, il declino. Questa dinamica, che Robert Gilpin definisce della “crescita differenziale del potere” (Gilpin, 1981), produsse una discrepanza tra i benefici goduti da Russia e Cina grazie al nuovo ordine internazionale e i relativi calcoli costi-benefici, aumentando il divario tra i due Paesi (Termine e Ercolani, 2023). Come rilevato da David Shambaugh, il decisore cinese riteneva la “Russia uno Stato debole in declino” anche se poteva ancora “esercitare influenza in Eurasia” (Shambaugh, 2002, p. 303).

D'altronde, la Russia stessa non guardava ad est con lo stesso interesse che nutriva verso ovest. A confermarlo, le diverse reazioni che Mosca e Pechino tennero di fronte alla monumentale guerra al terrore lanciata dall'Amministrazione Bush (RAND, 2023). Mentre lo Zhongnanhai adottò una postura di critico distanziamento, il Cremlino cercò di rilanciare rapporti amichevoli con la Casa Bianca a partire dalla cooperazione in materia di anti-terrorismo. Di conseguenza, per la Russia in questa fase la relazione con la RPC fu “sbrigativamente relegata sullo sfondo” (Lo, 2008, p. 96). Nel corso dell'anno successivo, la nuova tendenza “filo-occidentale” – essenzialmente filo-americana –

della politica estera russa trovò nuove conferme. Nel dicembre 2001, Mosca accettò il ritiro unilaterale americano dal trattato ABM mentre nell'aprile 2002 firmò il trattato SORT con Washington. Un mese dopo acconsentì all'istituzione del Consiglio Russia-NATO.

La radice della difficoltà di Pechino e Mosca nel raggiungere un'alleanza, un'intesa profonda, può essere dunque individuato nei due diversi obiettivi strategici (Krickovic, 2017).² Mentre per Pechino, infatti, la priorità era «minimizzare l'impatto dell'ascesa cinese», l'urgenza di Mosca era «che l'Occidente rispettasse il diritto della Russia di essere riconosciuta come grande potenza» (Lo, 2008, p. 34).

Preso singolarmente, però, fu uno il fattore a pesare maggiormente sull'opportunità di stabilire un'alleanza russo-cinese: la valutazione fatta della minaccia posta dagli Stati Uniti e dell'evoluzione dell'equilibrio di potenza tra Washington e gli altri principali attori internazionali. Mentre la Russia ha iniziato a percepire una crescente minaccia ai propri interessi nazionali già a partire dal primo lustro degli anni Duemila con le Rivoluzioni colorate e la progressiva perdita di influenza nel suo Estero vicino, fino al 2017 la Cina ha mantenuto una sostanziale valutazione neutrale della presenza statunitense in Asia, combinando essa elementi maggiormente competitivi a fattori di integrazione economica, commerciale, finanziaria, nonché a tentativi di cooperazione come ad esempio la proposta di un G-2 Stati Uniti-Cina per le questioni globali.

4. La discordanza russo-cinese

Non fu però solo la distanza delle priorità ad ostacolare il processo di saldatura dell'alleanza tra Russia e Cina. Altri fattori di vera e propria discordanza tra Mosca e Pechino contribuirono a questo risultato. In primis, la disputa sul confine continuava a scaldare gli animi da entrambi le parti così come il persistente afflusso di migranti cinesi attraverso la frontiera orientale russa creava non pochi dissapori tra i russi siberiani e all'interno dell'élite politica di Mosca (Lo, 2008). La tradizionale diffidenza russa verso la migrazione cinese – e asiatica più in generale – nelle regioni orientali storicamente sottopopolate ha continuato ad allontanare soprattutto ad inizio degli anni Duemila Mosca e Pechino. Per avere la misura del fenomeno, si pensi che uno studio ha rilevato che nel 2018 i cittadini cinesi possedevano o affittavano circa 3.500 km quadrati di terreni agricoli nell'Estremo Oriente russo, circa il 16% della terra totale utilizzata per l'agricoltura. La presenza di lavoratori cinesi nella regione ha suscitato rabbia tra alcuni russi, molti dei quali si sono lamentati del fatto che i lavoratori cinesi sottraessero posti di lavoro russi e sfruttassero le risorse naturali nazionali. Tuttavia, il sospetto russo verso la Cina si è notevolmente affievolito negli ultimi anni.

Più in generale, per i primi venti-venticinque anni un tema che ha diviso la Federazione Russa dalla RPC è quello dello scetticismo russo verso il rischio di essere trattato come uno *junior partner* nella relazione. Questa asimmetria ha creato frequente risentimento nel dibattito politico in Russia. La crescente dipendenza della Russia dalla Cina combinata al continuo declino dell'economia russa nonché alla perdita di influenza nell'Estero vicino russo hanno allarmato i decisori russi che hanno storicamente avanzato rivendicazioni di status maggiore dopo il collasso dell'Unione Sovietica. Questa dinamica si è legata alla progressiva penetrazione cinese in Asia Centrale dove Pechino è diventata rapidamente il principale partner commerciale di tutti gli attori regionali scalzando Mosca. Questo ha prodotto necessariamente una redistribuzione dell'influenza tra le nazioni nell'area (Reeves, 2017). Da un lato, infatti, Mosca continua a vedere nella regione la sua sfera d'influenza privilegiata. Attraverso l'Unione Economica Eurasiatica (EEU), mira a collegare i suoi mercati agli altri Paesi membri, Kazakistan, Kirghizistan, Bielorussia e Armenia. La mancanza di controlli all'interno dell'UEE e il lungo confine della Russia con il Kazakistan hanno consentito a Mosca di eludere le sanzioni statunitensi ed europee in seguito all'invasione dell'Ucraina. Mosca guida anche l'Organizzazione del Trattato di Sicurezza Collettiva (CSTO), di cui fanno parte gli stessi membri dell'UEE più il Tagikistan. Se, quindi, il Cremlino è gelosa della storica egemonia nei confronti di

² Krickovic descrive efficacemente la Russia come uno “sfidante disperato” e la Cina come una “cauta potenza emergente”.

questo spazio, la Cina è progressivamente diventata un attore influente nella regione. Si noti ad esempio che Xi Jinping nel suo primo viaggio dopo la chiusura per il COVID-19 ha dichiarato di sostenere “risolutamente il Kazakistan nella difesa dell'indipendenza, della sovranità e dell'integrità territoriale, sosterranno fermamente le riforme che state portando avanti per garantire stabilità e sviluppo e ci opporremo fermamente all'ingerenza di qualsiasi forza negli affari interni del paese”. Pechino è considerata da molti il futuro garante della regione, mentre Mosca continuerà a mantenere legami securitari, politici e culturali.

Infine, un elemento di disaccordo tra le due potenze che ha allontanato le prospettive di un'alleanza è il ricorso russo allo strumento militare. Una clausola di mutua difesa o mutuo soccorso implicherebbe un sostegno militare attivo da parte cinese alle operazioni russe. Si noti però che prima dell'aggressione russa del febbraio 2022 all'Ucraina, Vladimir Putin ha impegnato militari e paramilitari russi per altre operazioni significative: la seconda guerra cecena del 1999, la guerra russo-georgiana del 2008, la campagna in Ucraina a partire dal 2014 e la guerra civile siriana del 2015. Da parte cinese, questa bellicosità è vista quantomeno con preoccupazione poiché significherebbe un'estensione inedita degli impegni securitari e militari cinesi, verso regioni non vitali per la sicurezza nazionale cinese (ChinaPower, 2023).

5. Conclusioni

Come si è potuto rilevare, al 2022, tra Russia e Cina un'alleanza *strictu sensu*, ovvero una che preveda una clausola di mutua difesa o mutuo supporto in caso di conflitto, non si è ancora materializzata. Per una serie di fattori sia di distanza sia di vera e propria discordanza, Mosca e Pechino non hanno trovato utile stringere un'alleanza. Ciò, chiaramente, non implica in alcun modo che l'allineamento di priorità di politica estera non abbia fatto progressi così come la cooperazione militare. Come rilevato, infatti, anche da Korolev (2023), utilizzando il concetto di “allineamento militare” e classificandone l'intensità, la cooperazione russo-cinese nel settore avrebbe raggiunto la prossimità allo stadio avanzato proprio nel 2022. Nella relazione russo-cinese, un ruolo di primaria importanza gioca anche il vicinato comune costituito dall'Asia Centrale, citato tra i fattori di discordanza poiché la Russia si vede scalzata come attore di rilievo dall'ascesa cinese. Come i due attori gestiranno la propria convivenza in questa regione, dunque, rappresenterà un dossier fondamentale per le geometrie variabili dell'intesa russo-cinese.

Riferimenti bibliografici

- Baev, P. K. (2019). Three turns in the evolution of China–Russia presidential pseudo-alliance. *Asia & the Pacific Policy Studies*, 6(1), 4-18.
- Bekkevold J. I., Lo, B. (2019), *Sino-Russian Relations in the 21st Century*. Palgrave Macmillan, London.
- Blank, S. (2020). The un-holy Russo-Chinese alliance. *Defense & Security Analysis*, 36(3), 249-274.
- Borrell, J. (2023). *The Year That War Returned To Europe*. Luxembourg: Publication Office of The European Union.
- Chin, J. J., Skinner, K. e Yoo, C. (2023). Understanding National Security Strategies Through Time. *Texas National Security Review*, 6(4), 103-124.
- ChinaPower (2023). What Are the Weaknesses of the China-Russia Relationship? June 29, 2022. Updated November 9, 2023, <https://chinapower.csis.org/china-russia-relationship-weaknesses-mistrust/>.
- Colombo, A. (2010). *La disunità del mondo. Dopo il secolo globale*. Feltrinelli, Milano.
- Cox, M. (2016). Not just ‘convenient’ China and Russia’s new strategic partnership in the age of geopolitics. *Asian Journal of Comparative Politics*, 1(4), 317-334.
- Eltsin B., Jiang, Z. (1997). China-Russia: Joint Declaration on a Multipolar World and The Establishment of a New International Order. *International Legal Materials* (36)4, 986-9.

- Fravel, M. T. (2023). China's Potential Lessons from Ukraine for Conflict over Taiwan. *The Washington Quarterly*, 46(3), 7-25.
- Garver, J.W. (1998). Sino-Russian Relations. In S. S. Kim (Ed.), *China and the World: Chinese Foreign Policy Faces the New Millennium*. Boulder: Westview, 121-140.
- Gilpin, R. (1981). *War and Change in World Politics*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Kendall-Taylor, A., Shullman, D. (2021). *Navigating the Deepening Russia-China Partnership*. Washington, DC: Center for New American Security.
- Korolev, A. (2023). Measuring Strategic Cooperation in China-Russia Relations. In B. K. Yoder (Ed.). (2022). *The United States and contemporary China-Russia relations: Theoretical insights and implications*. Cham: Springer Nature.
- Krickovic, A. (2017). The Symbiotic China-Russia Partnership: Cautious Riser and Desperate Challenger. *The Chinese Journal of International Politics* (10)3, 299-329.
- Layne, C. (1993). The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise. *International Security*, 17(4), 5-51.
- Leeds, B., Ritter, J., Mitchell, S., & Long, A. (2002). Alliance treaty obligations and provisions, 1815-1944. *International Interactions*, 28(3), 237-260.
- Lo, B. (2008), *Axis of Convenience: Moscow, Beijing, and the New Geopolitics*. Chatham House, London.
- Morini, M., Natalizia (Eds.) (2023). *La svolta della Russia. Allineamenti internazionali e politiche revisioniste nel XXI secolo*. Roma: Carocci
- Papageorgiou, M., & Vysotskaya Guedes Vieira, A. (2023). Assessing the Changing Sino-Russian Relationship: A Longitudinal Analysis of Bilateral Cooperation in the Post-Cold War Period. *Europe-Asia Studies*, 1-27.
- Posen, B. (2014), *Restraint: A New Foundation for us Grand Strategy*. Cornell University Press, New York.
- RAND (2023). *China-Russia Cooperation. Determining Factors, Future Trajectories, Implications for the United States*. Santa Monica: RAND Corporation.
- Reeves, J. (2017). China's Silk Road Economic Belt Initiative: Network and Influence Formation in Central Asia, *Journal of Contemporary China*, (27)112, 502-518.
- Shambaugh, D. (2002). *Modernizing China's Military Progress, Problems, and Prospects*. Oakland: University of California Press.
- Termine, L. e Ercolani, A. (2023). Vincitori e vinti della pace egemonica: Cina e Russia. In M. Morini e G. Natalizia (Eds.), *La svolta della Russia. Allineamenti internazionali e politiche revisioniste nel XXI secolo*. Roma: Carocci, 42-58.
- Weede, E. (2003). China and Russia: On the rise and decline of two nations. *International Interactions*, 29(4), 343-364.
- Weissmann, M., Carlsson, M., Oxenstierna, S. (2015). *China and Russia. A Study on Cooperation, Competition and Distrust*. Stockholm: FOI.
- Weitz, R. (2003). Why Russia and China Have Not Formed an Anti-American Alliance. *Naval War College Review* (56)4, 1-23.
- White House (1991), National Security Strategy of the United States, in "National Security Strategy Archive", <https://bit.ly/3j5oHbz>.
- White House (1993), National Security Strategy of the United States, in "National Security Strategy Archive", <https://bit.ly/38Onl18>.
- Zhao, H. (2023). Explaining China's reaction to the Russia-Ukraine crisis. *China International Strategy Review*, 1-23.

L'Asia centrale nello scenario internazionale post-bipolare. Introduzione alla formulazione della politica estera di Kazakhstan, Uzbekistan e Turkmenistan

Carlo Frappi, Università Ca' Foscari, Venezia

1. Introduzione

La dissoluzione dell'Unione sovietica ha restituito alla comunità internazionale un'area, quella dell'Asia centrale, che ha tradizionalmente rivestito un ruolo di primo piano negli equilibri di potenza dell'Eurasia. “Perno geografico della storia” di mackinderiana memoria, l'Asia centrale ha assunto una nuova centralità nelle dinamiche di competizione e cooperazione di potenza nello spazio eurasiatico che, a sua volta, si è quasi naturalmente tradotta – in letteratura come nella divulgazione giornalistica – nella diffusa tendenza a interpretare le scelte di politica estera compiute dalle sue repubbliche in funzione quasi esclusiva dell'elemento sistemico a scapito del fattore interno, che solo più di recente ha iniziato a farsi spazio negli studi d'area. Gli interessi regionali di potenze grandi e medie – dagli Stati Uniti alla Federazione russa, dalla Turchia alla Repubblica popolare cinese – l'evoluzione della loro proiezione verso l'area e le dinamiche di competizione e cooperazione da esse messe in moto hanno così fatto lungamente da traino agli studi sulla politica regionale.

A incarnare questa tendenza è stato anzitutto il diffuso e ricorrente ricorso alla metafora storica del Grande Gioco di tardo-ottocentesca memoria, che vide Impero russo e britannico contendersi la primazia in Eurasia propriamente nello spazio centroasiatico, naturale punto di frizione tra la politica espansionistica di San Pietroburgo e le necessità di difesa del subcontinente indiano da parte di Londra. La teoria del “Nuovo Grande Gioco” è così assurta a «abbreviazione di competizione per influenza, potere, egemonia e profitti» (Edwards 2003, 83), declinata in forme differenti a seconda delle dinamiche che hanno caratterizzato le diverse fasi della politica regionale nel trentennio post-sovietico: competizione russo-statunitense per l'accesso e lo sfruttamento delle ingenti risorse di idrocarburi regionali negli anni Novanta (Cohen 1996; Rashid 2000); competizione strategica e di influenza all'ombra della Guerra al Terrore nella fase successiva all'11 settembre 2001; competizione infrastrutturale nella predisposizione di canali di trasporto euro-asiatici all'indomani del lancio della *Belt & Road Initiative* cinese, nel 2013 (Clover & Hornby 2015; Sheng 2017; Chen & Fazilov 2018); competizione strategica tra mondo euro-atlantico e potenze revisioniste a seguito dell'erompere del conflitto in Ucraina, da ultimo (Mahon & Wolff 2023; O'Donnell 2023; Escobar 2023).

Al di là delle profonde differenze tra la competizione ottocentesca e la sua presunta riedizione post-bipolare – in termini di “campo di gioco”, numero e natura dei “giocatori” o di “premio” stesso della partita (Edwards 2003) – il singolo e più significativo elemento che le lenti del Grande Gioco non consentono di mettere adeguatamente a fuoco è dato propriamente dal ruolo giocato nella “partita” dagli attori centroasiatici. Attori che, lungi dall'essere mere pedine sulla scacchiera della competizione di potenza, hanno invece giocato un ruolo attivo e contribuito significativamente e ciascuno a suo modo a dettare le regole stesse del gioco (Cooley 2021).

La prospettiva d'analisi sistemica della politica estera degli attori centroasiatici, dunque, non soltanto non rende giustizia alle differenti scelte compiute da essi all'indomani della cesura del 1991, ma maschera le significative differenze che li contraddistinguono in termini demografici, socioculturali, geografici e geologici. Differenze che, a loro volta, rendono quasi più complesso identificare analogie nel comportamento tenuto e nelle scelte compiute all'indomani del conseguimento dell'indipendenza, piuttosto che individuarne le specificità. «Stranamente – scrive la Brill Olcott (2001, 24) – le repubbliche dell'Asia centrale erano più simili prima di ottenere una statualità che dopo». Nondimeno, significative analogie possono essere rinvenute tanto negli *input* quanto negli *output* del processo di formulazione della politica estera degli attori centroasiatici. Tali analogie attengono tanto negli elementi strutturali che, agendo da variabili indipendenti, hanno

influenzato la declinazione dell'interesse nazionale degli attori centroasiatici, quanto nella percezione delle dinamiche regionali e sistemiche cui i decisori politici trovavano a rapportarsi, agendo così da variabile interveniente, quanto, infine, nelle scelte compiute per salvaguardare e promuovere il primo a partire dalle tendenze sistemiche.

In via di prima approssimazione, analogie e comunanze del processo di formulazione della politica estera degli attori centroasiatici possono essere riportate a tre elementi essenziali: all'influenza esercitata dall'eredità sovietica sui processi di costruzione statale e nazionale; al tentativo di salvaguardare la neo-conseguita indipendenza e piena sovranità evitando rinnovate forme di dipendenza dall'esterno; allo stretto legame tra dimensione interna ed esterna, tra la salvaguardia delle élite di potere e l'azione internazionale. È propriamente su queste tre dimensioni che il presente articolo si focalizza nel tentativo di restituire il senso e i parametri essenziali della formulazione della politica estera degli attori centroasiatici nella fase successiva al conseguimento dell'indipendenza dall'Unione sovietica. In questa prospettiva – e con il necessario grado di eclettismo analitico – l'articolo guarda all'azione della prima e longeva generazione di *leader* post-sovietici, che non soltanto hanno monopolizzato un venticinquennio circa di politica regionale, ma hanno anche contribuito a impostare parametri di politica estera la cui comprensione risulta essenziale per comprendere lo stato attuale della politica regionale. L'articolo si concentra sui tre attori dello spazio centroasiatico – Kazakhstan, Uzbekistan e Turkmenistan – che, per più ampie risorse di potere e per maggior prossimità geografica allo spazio euro-atlantico, risultano prioritari nella riflessione strategica nazionale e unionale.

2. Eredità sovietica e contorni dell'assetto politico-istituzionale centroasiatico/formulazione della politica estera

Caratterizzato da significativi tratti di dominio coloniale, il lungo settantennio sovietico ha lasciato alle repubbliche centrasiatriche una pesante eredità, che, a sua volta, ha influito in maniera significativa sui processi di costruzione statale e nazionale e, per questa via, sulla formulazione della politica estera.

Primo e più rilevante lascito della multiforme eredità sovietica è derivato da quel controllo assoluto del potere politico e militare da parte del Partito Comunista che ha rappresentato l'ingrediente fondamentale della politica regionale sovietica (Shahrani 1993) e lasciato profonde tracce tanto sulla cultura politico-istituzionale quanto sulla locale struttura sociale. Gestito in forma esclusiva da funzionari di partito russi ovvero da personale locale russificato e leale al regime, l'esercizio del potere sovietico ha lasciato margini di sviluppo sostanzialmente nulli sia alla partecipazione politica sia emergere di una classe dirigente nazionale in grado di affrontare la multiforme sfida dell'indipendenza. Al contempo, ha rafforzato la spaccatura interna a quella che è stata definita una "società duale" di derivazione imperiale. Ha determinato cioè, come ricorda Remington (1984, 21), una crescente biforcazione tra la «fortezza del potere statale», con la sua dottrina ufficiale e la sua solidarietà burocratica, e il «piccolo mondo» fuori dallo Stato, fatto di regole informali, di attività economiche su piccola scala e di sacche di cultura non autorizzata. A questa spaccatura se ne è sommata e sovrapposta una ulteriore, di matrice anche etno-culturale (Khalid 2021, 100), tra un "livello superiore", costituito da sistemi urbani russificati accessibili ai locali solo attraverso l'adesione alla regola linguistica russa e alla ideologia sovietica, e un "livello inferiore", imperante nelle aree rurali, regolato dalle relazioni tradizionali della regione e dove si mantenevano intatte le preesistenti affiliazioni e lealtà di matrice clanica o regionale (Glenn 1999, 138), che a loro volta avrebbero caratterizzato la gestione del potere in epoca post-sovietica (Collins 2009).

Modalità di gestione del potere e biforcazione della società centrasiatrica contribuiscono a spiegare reazioni e postura delle locali popolazioni ed élite innanzi alla caduta dell'URSS e alla nascita di stati indipendenti. Il profondo scollamento tra governanti e governati ha fatto sì che, lungi dal tradursi in una mobilitazione politica dai tratti nazionalisti come avvenuto in altre aree dell'Unione, in Asia centrale la crisi e successiva caduta del regime sovietico sia stata accolta passivamente dalla de-

politicizzata – se non socialmente apatica – massa della popolazione, che ha piuttosto manifestato una naturale tendenza a sostenere la continuità nella gestione della macchina statale repubblicana da parte delle élite già sovietiche (Shahrani 1993). Queste ultime – che alla macchina politica e burocratica sovietica dovevano gran parte della propria posizione e dei propri privilegi – hanno reagito ai segnali di cambiamento del sistema con una postura spiccatamente conservatrice, se non reazionaria, e al suo crollo con il ricorso a tecniche sovietiche nella gestione degli stati di nuova indipendenza. Per questa via, caso unico in tutto il più ampio blocco già socialista, in Asia centrale la transizione non si è tradotta in un cambio di regime.

Colte di sorpresa dal crollo del regime e largamente impreparate a gestirne gli effetti, le classi dirigenti centroasiatiche avrebbero nondimeno beneficiato del lascito sovietico – secondo elemento di rilevanza dell’eredità URSS – nel processo di costruzione statale e nazionale, adottando una politica “nazionale nella forma, sovietica nella sostanza” (Merry 2004). Beneficiando dell’apparato ideologico sovietico – e, in particolar modo, del processo di “invenzione di nazioni” dalla matrice primordialista e coerenti con gli artificiosi confini tracciati da Mosca tra gli anni Venti e Trenta – i vertici di Partito e Stato in Kazakistan, Turkmenistan e Uzbekistan hanno avuto gioco relativamente facile nel proporre una nuova narrativa nazionale che legittimasse il mantenimento della presa sulla macchina statale.

D’altra parte, l’URSS lasciava in eredità ai “nuovi” leader nazionali già al vertice del Partito e dello Stato – Nursultan Nazarbaev (1991-2019) in Kazakistan, Islom Karimov (1991-2016) in Uzbekistan e Saparmyrat Niyazov (1991-2006) in Turkmenistan – un pervasivo apparato di sicurezza e repressione e, non secondariamente, una lunga tradizione di monopolio ideologico del potere, che hanno facilitato il processo di *regime-building* e la sua longevità. In particolare, il ricorso alle categorie ideologiche e narrative di matrice sovietica ha facilitato l’ascesa di “modernizzatori autoritari”, legittimati nell’azione di governo dalla necessità di una leadership forte – se non proprio del “grande uomo” (Merry 2004, 30) – per assicurare benessere alla popolazione e stabilità al paese (Smith 1999, 94). Interesse dello stato e interesse nazionale sono venuti così a sovrapporsi fin quasi a coincidere, rendendo gli “uomini forti” alla guida del paese incarnazione sia del primo sia del secondo, lungo un percorso rafforzato narrativamente e simbolicamente attraverso il massiccio ricorso al culto della personalità – ulteriore eredità ideologica del passato sovietico.

Per questa strada, la politica estera di Kazakistan, Uzbekistan e Turkmenistan si è caratterizzata per il perseguimento, in un mutato e mutevole ambiente internazionale, della logica già sovietica di stato sviluppatista-di sicurezza, impegnato, da una parte, ad assicurare sviluppo economico e benessere sociale e, dall’altra, a proteggere dalle minacce interne ed esterne al paese i cittadini, lo stato e, con esso, le sue élite di potere. La politica estera è stata, in questo contesto, uno dei piani di azione privilegiati attraverso i quali queste ultime hanno rafforzato la presa sulla macchina statale, mentre la sua formulazione si è contraddistinta per un’evidente centralizzazione e verticalizzazione, rimanendo appannaggio di una ristretta cerchia di funzionari ruotanti attorno alla Presidenza e ad essa leali (Anceschi 2010).

3. Il corso multivettoriale di politica estera

Elemento che ha caratterizzato la formulazione della politica estera di Kazakistan, Uzbekistan e Turkmenistan è stato il comune ricorso a una logica multivettoriale di politica estera. Una logica che, sia pur nella indefinitezza del concetto e nella varietà di comportamenti in cui esso si è tradotto, ruota attorno a due obiettivi essenziali (Cooley 2022, 11): rapportarsi a un ampio numero e varietà di attori internazionali nel tentativo di non dipendere in forma esclusiva da alcuno di essi; bilanciare le pressioni dei “corteggiatori” esterni nel tentativo di preservare autonomia e sovranità decisionale. Così inquadrato, il multivettorialismo può essere dunque interpretato come una strategia di “incuneamento” tra potenze in competizione (*wedging*) finalizzato ad aumentare il potere negoziale di una piccola potenza e a estrarre dalle prime benefici massimi (Gnedina 2015), facendo ricorso a pratiche di “copertura” (*hedging*) che risultano dal simultaneo ricorso a strategie di accomodamento e contestazione (Meister 2018).

Il ricorso a una logica multivettoriale di politica estera risultava peraltro strada quasi obbligata in ragione delle condizioni strutturali e congiunturali nei quali gli stati di nuova indipendenza si trovavano a formulare la politica estera. Da una parte, esso risultava per certi versi iscritto nella loro collocazione geografica. La natura *land-locked* dei paesi in considerazione imponeva cioè una naturale diversificazione delle relazioni diplomatiche e commerciali, imprescindibile per ridimensionare la naturale asimmetria di potere che caratterizza la relazione tra paesi senza sbocco al mare e paesi di transito (Idan e Shaffer 2011; Frappi 2018). Dall'altra, il multivettorialismo risultava pragmatica strategia di adattamento a una congiuntura definita dalla necessità di mantenere rapporti cooperativi con l'ex-potenza metropolitana russa – in ragione dei molteplici legami di dipendenza ereditati dall'URSS – senza con ciò precludere la collaborazione con il mondo euro-atlantico, necessaria per assicurarsi piena legittimità e soggettività internazionale e, al contempo, aiuti e investimenti.

Nel corso degli anni Novanta, la conduzione di una politica estera multivettoriale è stata favorita da due prioritarie dinamiche della politica regionale, che si dispiegavano in un mutevole contesto di transizione di potenza. In primo luogo – e con buona pace delle teorie sul Nuovo Grande Gioco –dalla “distrazione” della Federazione russa. Impegnata in un complesso tentativo di transizione istituzionale, politica ed economica, alle prese con elementi strutturali di instabilità e debolezza, la Russia non ha di fatto imposto o proposto schemi di cooperazione sufficientemente avanzati da limitare la sovranità degli attori centroasiatici. In secondo luogo, la contemporanea adesione ai molteplici schemi di cooperazione intergovernativa fioriti nell'area è stata facilitata anche dalla circostanza che tali meccanismi rimanessero eminentemente “inchiostro su carta” (Libman 2007), espressione di un “regionalismo virtuale” (Allison 2008) utile più a strategie di legittimazione e riconoscimento internazionale che al perseguimento dei fini statutari delle diverse organizzazioni.

In Asia centrale come nel resto dello spazio post-sovietico il multivettorialismo ha assunto tante forme quanti sono stati gli attori che vi hanno fatto ricorso. Dei tre in considerazione, il Kazakhstan è stato quello che più efficacemente ha perseguito una linea diplomatica multivettoriale. Impossibilitata di fatto – per un complesso intreccio di condizionamenti geografici, demografici, economici e strategici – a recidere i legami con Mosca, il Kazakhstan ha rinnovato la cooperazione con l'ex-potenza metropolitana tanto su un piano bilaterale che multilaterale, senza con ciò rinunciare a dialogare con attori terzi in materia di sicurezza e, soprattutto, economica. Membro fondatore della CSI e parte contraente del TSC e del Gruppo dei “Cinque di Shanghai”, il Kazakhstan ha nondimeno avviato sin dalla metà degli anni Novanta una intensa collaborazione con la NATO, aderendo al Partenariato per la Pace (1995) e al Partenariato Euro-Atlantico (1997). Tale collaborazione non si è d'altra parte interrotta – ma, al contrario, approfondita – anche dopo l'istituzionalizzazione dell'Organizzazione del TSC e della Organizzazione per la Cooperazione di Shanghai: nel 2006 il Paese sottoscriveva con la NATO un *Individual Partnership and Cooperation Plan* mentre prendeva parte all'intero spettro delle attività del Partenariato (NATO 2007). Un altrettanto bilanciata linea di politica estera è rinvenibile anche in ambito economico. Pur essendo stato uno degli attori dello spazio post-sovietico che ha più risolutamente aderito alle proposte di progressiva integrazione di matrice russa, sotto la guida di Nazarbaev il Kazakhstan ha avviato un processo di riforma economica che ha facilitato l'ingente afflusso di investimenti e *know-how* occidentali. Rigettando ricette dirigistiche e interventiste (Sabonis-Helf 2004, 173), il Kazakhstan, con il pieno sostegno delle Istituzioni finanziarie internazionali e della Casa Bianca, ha avviato un rapido processo di privatizzazione del comparto industriale ed energetico che, accompagnato da un favorevole clima per il *business*, ha assicurato un ingente afflusso di IDE diretti principalmente al settore petrolifero – a sua volta responsabile dell'impennata fatta registrare dal PIL a partire dall'inizio del secolo. Inoltre, e coerentemente con la logica d'azione multivettoriale, mentre il Kazakhstan sarebbe assunto a interlocutore privilegiato della Repubblica Popolare Cinese nell'ambito della *Belt & Road Initiative* – presentata, non a caso, da Xi Jinping ad Astana nel settembre 2013 – mentre il parallelo mantenimento di solidi legami con gli interlocutori occidentali si sarebbe contemporaneamente tradotto nella sottoscrizione di un *Enhanced Partnership and Cooperation Agreement* con l'UE nel 2015 e nel lancio di un *Enhanced Strategic Partnership Dialogue* con gli Stati Uniti nel 2018.

All'estremo opposto nello spettro dell'efficacia della politica multivettoriale si colloca invece il Turkmenistan. Il tentativo di Ashgabat di navigare attraverso le agitate acque della competizione regionale di potenza salvaguardando indipendenza e sovranità appena conquistate si è tradotto infatti nell'adesione a un rigido principio di non-allineamento, spinto fino alle soglie dell'isolazionismo. Così, mentre la dichiarazione di neutralità permanente – riconosciuta dalle Nazioni Unite nel 1995 – ha naturalmente mantenuto il Paese fuori dagli accordi e meccanismi regionali di sicurezza, al contempo il Turkmenistan è rimasto ai margini dello sviluppo dei forum di dialogo e cooperazione di matrice politico-economica, limitando al massimo la partecipazione in essi. Contrariamente all'esperienza kazaka, la gestione dell'economia turkmena si è d'altra parte caratterizzata per una spiccata continuità con il passato sovietico, incarnata dall'adozione di un modello di sviluppo statalista dalle connotazioni autarchiche. L'approccio dirigista ha caratterizzato anche la gestione del comparto energetico, impedendo al Paese di capitalizzare riserve di idrocarburi – e, in particolare, di gas – di prima caratura su scala globale. Il mantenimento della posizione monopolistica delle principali compagnie statali – Turkmenneft e Turkmengaz – sommandosi a uno sfavorevole clima per gli investimenti e all'assenza di trasparenza nella gestione del comparto ha mantenuto le compagnie internazionali a distanza dal Paese. Per questa strada, il Turkmenistan non ha tratto benefici dall'attenzione rivolta negli anni Novanta alle risorse del Mar Caspio da cancellerie e compagnie petrolifere internazionali, restando al contrario dipendente da canali di esportazione russo-centrici, che hanno mantenuto fino al 2009 intatto il monopolio russo sull'acquisto degli idrocarburi turkmeni e, con esso, la dipendenza e la vulnerabilità nei confronti di Mosca e dalle sue decisioni su volumi di importazione e relativo prezzo.

Per Tashkent, il multivettorialismo – o, meglio, le strategie di *hedging* e *wedging* – si è tradotta in una apparentemente contraddittoria “politica del pendolo” tra allineamenti diversi, se non contrapposti, frutto di velleità egemoniche regionali inscritte della geografia fisica e umana del Paese. L'Uzbekistan – che all'indomani dell'indipendenza si faceva narrativamente erede del Regno di Tamerlano – è infatti il paese più popoloso dell'Asia centrale e ne rappresenta il cuore in termini storico-culturali e geografici. È infatti confinante con tutte le sue repubbliche – oltre che con l'Afghanistan – che, al loro volta, ospitano minoranze etniche uzbeke. Dalla dissoluzione sovietica, inoltre, ereditava un esercito ampio e ben equipaggiato, in grado di sostenerne la politica di potenza. Su questo sfondo, dopo aver preso parte alla ristrutturazione della cooperazione regionale a guida russa – CSI e TSC – nella seconda metà degli anni Novanta, Tashkent ha tentato di capitalizzare sulla promozione statunitense del pluralismo geopolitico nello spazio post-sovietico. La partecipazione ai meccanismi di cooperazione offerti dalla NATO e l'avvio di una collaborazione bilaterale alla sicurezza con gli Stati Uniti, l'ingresso nel raggruppamento regionale filoatlantico del GUAM e il contemporaneo rifiuto di rinnovare la partecipazione al TSC, valevano così a Karimov la connotazione di “occidentalizzatore pragmatico” (Kuzio 2000), sebbene le scelte compiute in ambito economico fossero tutt'altro che confacenti ai dettami del *Washington Consensus*. La gradualità del processo di riforma economica rivendicata da Tashkent ha infatti finito per coprire il mantenimento del controllo statale sui più importanti comparti nazionali – agricoltura ed energia – al punto che ancora nel 2005 quella uzbecka veniva considerata una “non-market economy” (Aslund 2005, 78). Nondimeno, la rilevanza regionale del Paese – e, con essa, il margine di manovra di Tashkent – è uscita rafforzata dagli eventi messi in moto dall'11 settembre 2001. Nella sua dimensione strettamente militare, la “Dottrina Bush” ha infatti rinvigorito il “partenariato strategico” tra Stati Uniti e Uzbekistan, che offriva una base militare per l'intervento in Afghanistan e, contestualmente, beneficiava dell'inserimento nella più ampia Guerra globale al terrore della datata – e per molti versi strumentale – repressione del fondamentalismo islamico all'interno del Paese e ai suoi confini. Piuttosto, sarebbe stata la dimensione normativa della Dottrina – ovvero la promozione della democrazia (Carothers 2003) – a determinare, dopo le critiche e sanzioni internazionali varate contro il regime per il “Massacro di Andijan” del maggio 2005, un repentino ritorno del pendolo verso la cooperazione con Cina e, soprattutto, Russia (Fumagalli 2007). Nel breve volgere di qualche mese, Tashkent chiudeva così la base statunitense di Karshi-Khanabad e si ritirava dal G(U)UAM, mentre contemporaneamente

rafforzava la cooperazione con la SCO (di cui era stato nel 2001 membro fondatore), siglava un Trattato di alleanza con Mosca, rientrava nel TSC (divenuto nel frattempo organizzazione internazionale) ed entrava nella Comunità Economica Eurasiatica – salvo ritirarsi da entrambe, rispettivamente nel 2008 e nel 2012.

4. Il nesso tra politica interna e politica estera

Il richiamato caso Andijan dimostra come senza "disimballare lo Stato", senza cioè far riferimento alle motivazioni interne dell'agire diplomatico delle tre repubbliche centroasiatiche, il quadro della formulazione e conduzione della politica estera sarebbe necessariamente incompleto. La politica estera di Kazakhstan, Uzbekistan e Turkmenistan ha cioè non soltanto rispecchiato la volontà di promuovere lo sviluppo e proteggere la neoacquisita indipendenza dei tre paesi, ma è stata al contempo anche riflesso e strumento delle necessità di mettere in sicurezza i rispettivi regimi. Per questa via, oltre ad offrire un determinante filtro percettivo attraverso il quale interpretare il contesto regionale e sistemico, gli assetti di potere hanno significativamente influenzato l'azione esterna delle tre repubbliche, facendone anche strumento per assicurare alle "nuove" classi dirigenti nazionali legittimità e preservazione, oltre che benefici materiali.

Pur presentatosi in forme diverse e a diversi gradi di intensità, l'autoritarismo può infatti essere visto, con Cooley (2022, 17), come «il più importante valore politico della regione». Ciò non significa, tuttavia, che la sicurezza dei regimi centroasiatici riposi o possa riposare esclusivamente sulla repressione. Sebbene in forme differenti rispetto quelle proprie dei sistemi democratici, anche i regimi autoritari debbono necessariamente perseguire strategie di legittimazione che, a loro volta, hanno una non secondaria dimensione internazionale. Del portafoglio di strategie a disposizione di un regime (von Soest e Grauvogel 2016), due appaiono strettamente correlate alla politica estera degli attori in considerazione, oltre che legate tra loro: una *output-based*, le *performance*, intesa come narrazione dei traguardi conseguiti nel soddisfacimento dei bisogni dei cittadini, in termini di crescita socio-economica o di stabilità e sicurezza; l'altra *input-based*, l'attivismo internazionale, che può invece essere intesa e praticata sia come forma di "esternalizzazione" della legittimazione (Djurayev 2012) sia come strumento retorico per rafforzare il processo di costruzione nazionale e il ruolo centrale in esso ricoperto dalle classi dirigenti (Anceschi 2010).

I traguardi raggiunti in tema di sviluppo economico e stabilità – interna e regionale – attraverso l'azione di politica estera hanno avuto un ruolo centrale nelle strategie di legittimazione della prima generazione di leader centrasiatichi, contribuendo così a stabilire un legame inscindibile tra l'azione internazionale dei tre paesi e il rafforzamento del consenso e la conservazione dei regimi. Il tema è particolarmente rilevante nel caso del Kazakhstan. Riconoscimento esterno e traguardi nello sviluppo economico sono stati un ingrediente fondamentale nella ricetta di legittimazione della Presidenza Nazarbayev (du Boulay e Isaacs 2019; Schatz 2006). Così, mentre il successo della nazione veniva indissolubilmente legato alla misura dell'integrazione del Paese nell'economia globale (Adams e Rustemova 2009, 1251), l'immagine di un Paese attivo internazionalmente, che interagisce bilateralmente e multilateralmente con gli attori della comunità internazionale, diveniva strumento determinante di aggregazione del consenso sul piano interno. Il perseguimento di una politica estera multivettoriale, in questa prospettiva, ha servito anche lo scopo di moltiplicare i forum internazionali attraverso i quali esternalizzare la legittimazione del regime (Schatz 2006). D'altra parte, tanto in Kazakhstan quanto in Uzbekistan e Turkmenistan la stretta identificazione tra stato e regime ha fatto sì che gli obiettivi cardine del multivettorialismo finissero per riflettersi anche in quelli di conservazione delle élite di potere. Per questa strada, la ritrosia dei tre paesi a rinunciare a prerogative sovrane e il conseguente tentativo di incuneamento tra potenze sono servite non soltanto a preservare sovranità e indipendenza nazionale, ma anche a mantenere salda la presa dei regimi sul *policy-making* (Cummings 2012, 179). Uno stretto legame tra strategie di legittimazione e azione internazionale è d'altra parte rinvenibile anche nel caso di Uzbekistan e Turkmenistan, dove è stato declinato prioritariamente in relazione al processo di "invenzione" della nazione e, conseguentemente, al

rafforzamento delle classi dirigenti che se ne facevano interpreti e promotrici. Si è cioè assistito a un processo di “glorificazione” e “idealizzazione” dell’azione di politica estera (Anceschi 2010, 147) che in entrambi i casi veniva retoricamente connessa, da una parte, alla secolare missione della nazione e, dall’altra, alle necessità di promozione della stabilità e benessere della popolazione. Analoga tendenza a fare della politica estera uno strumento retorico per la costruzione della nazione e per la sua identificazione con il regime è d’altra parte rinvenibile anche in Kazakhstan, nella dottrina e nella pratica dell’Eurasismo (Anceschi 2014).

Il legame tra dimensione interna e politica estera può essere declinato, oltre che in funzione delle strategie di legittimazione dei regimi autoritari, anche in relazione alla loro stabilità e sicurezza. Questo elemento è emerso con chiarezza nei primi anni Duemila, allorquando la competizione potenza regionale ha assunto una chiara connotazione normativa. In questa fase, la promozione euro-atlantica del contagio democratico ha cioè determinato un crescente “authoritarian consensus” (Laruelle 2022, 213) tra i regimi centroasiatici e le potenze revisioniste che contestavano l’ordine internazionale liberale e le sue pretese universalistiche. La comune percezione di rischio derivante dalla promozione della democrazia ha così rappresentato uno degli elementi cardine che ha contribuito a determinare il corso di politica regionale degli attori centroasiatici e, in particolare, l’approfondimento della cooperazione bilaterale e multilaterale con Russia e Cina. Innanzi alle successive ondate rivoluzionarie che hanno interessato lo spazio eurasiatico – dalle “Rivoluzioni colorate” nello spazio post-sovietico del 2003-’05 alla “Rivoluzione della Dignità” ucraina del 2013-’14 attraverso le “Primavere arabe” – i regimi centroasiatici hanno reagito con forme di “autoritarismo preventivo” (Silitski 2006). Sul piano internazionale, ciò si è tradotto nel ricorso a un “regionalismo protettivo” (Allison 2008) perseguito attraverso l’adesione a una “internazionale autoritaria” (Hall 2023) che contribuiva a schermare i regimi centroasiatici dalle pressioni normative esterne e dalle supposte ingerenze nei rispettivi affari interni (Ambrosio 2008). Per questa via, l’approfondimento della cooperazione con le organizzazioni a guida russa o sino-russa – dalla CSI fino alla SCO – ha incrementato le possibilità di conservazione dei regimi (Obydenkova e Libman 2019), fungendo al contempo anche da vettore di esternalizzazione della legittimità. Come sottolinea Del Sordi per il Kazakhstan (2013), la partecipazione a queste organizzazioni consente infatti agli attori centroasiatici di mantenere un profilo internazionalmente elevato senza dover sottostare a condizionalità di matrice normativa interna. Il crescente attivismo di SCO e CSI in attività di monitoraggio elettorale in sostituzione dell’OSCE restituisce appieno tanto il senso della scelta di campo compiuta nella competizione normativa regionale quanto la rilevanza del regionalismo protettivo nell’assicurare nuove e diverse forme di legittimità ai regimi centroasiatici.

6. Conclusioni

L’inatteso collasso del sistema sovietico ha posto i “reluctant sovereigns” centroasiatici (Suyarkulova 2011) innanzi alla complessa sfida di definire una politica estera nazionale muovendo da un’esperienza di fatto nulla e da un apparato diplomatico inesistente, in un contesto mutevole caratterizzato da complesse e per molti versi inintelligibili dinamiche di cooperazione e competizione di potenza. A diverse profondità, la comune pratica multivettoriale ha consentito ai tre attori presi in considerazione – e particolarmente a Kazakhstan e Uzbekistan – di cooperare efficacemente con tutte le grandi e medie potenze attive nello spazio centroasiatico, incuneandosi tra di esse senza dover rinunciare a prerogative sovrane ovvero accettare indesiderate ingerenze nella gestione della politica interna, ma potendo piuttosto perseguire efficaci politiche di *pick-and-choose* tra i differenti vettori di cooperazione proposti e di *aligning-for-profit* (Kavalski 2007; Schiek 2015).

D’altra parte, come afferma efficacemente Merry (2004, 25), al di là della sfera meramente propagandistica, le istituzioni politiche centroasiatiche affermatesi con la prima generazione di *leader* successivi al conseguimento dell’indipendenza hanno riflesso ben poco della millenaria storia della regione quanto piuttosto il più recente passato sovietico. In questo senso, la formulazione della politica estera di Kazakhstan, Uzbekistan e Turkmenistan è processo che ha risentito delle necessità di

legittimazione sicurezza delle élite nazionali che nel 1991 raccoglievano il testimone della gestione della macchina statale dal Partito comunista dell'Unione sovietica. *Performance* e azione internazionale sono così assurti a ingredienti essenziali della ricetta di legittimazione e consenso dei tre regimi, mentre gli allineamenti internazionali sono serviti anche a creare uno scudo contro possibili minacce interne ed esterne alla loro stabilità e alla presa sui rispettivi paesi.

Su questo sfondo, nel passaggio tra la prima e seconda decade dell'indipendenza, il progressivo tramonto del “momento unipolare”, lo sfaldamento del *Washington consensus*, il ritorno a una più marcata fase di competizione di potenza dispiegatasi a livello sistemico e regionale e la crescente dimensione normativa assunta da quest'ultima hanno congiuntamente fatto sì che le strategie di copertura e incuneamento tipiche della pratica multivettoriale finissero per essere declinate in senso sempre più confacente all'azione delle potenze revisioniste – Russia e Cina *in primis*. È principalmente in questa prospettiva che va valutata l'eredità lasciata dalla prima generazione dei leader post-sovietici centroasiatici ai loro successori.

Riferimenti bibliografici

- Adams, L. & Rustemova, A. (2009). Mass Spectacle and Styles of Governmentality in Kazakhstan and Uzbekistan. *Europe-Asia Studies*, 61(7), 1249–1276.
- Allison, Roy (2008). Virtual regionalism, regional structures and regime security in Central Asia. *Central Asian Survey*, 27(2), pp. 185-202.
- Ambrosio, T. (2008). Catching the 'Shanghai Spirit': How the Shanghai Cooperation Organization Promotes Authoritarian Norms in Central Asia. *Europe-Asia Studies*, 60(8), 1321-1344.
- Anceschi, L. (2010). Integrating domestic politics and foreign policy making: the cases of Turkmenistan and Uzbekistan. *Central Asian Survey*, 29(2), 143–158.
- Anceschi, L. (2014). Regime-building, identity-making and foreign policy: neo- Eurasianist rhetoric in post-Soviet Kazakhstan. *Nationalities Papers*, 42(5), 733-749.
- Aslund, A. (2005). Comment. In: T. Besley e R. Zaghera (a cura di), *Development Challenges in the 1990s*. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development, 76-80.
- Brill Olcott, M. (2001). Central Asia: common legacies and conflicts. In R. Allison e L. Jonson (a cura di), *Central Asian security: the new international context*, London: The Royal Institute of International Affairs, 24-48.
- Carothers, T. (2003). Promoting Democracy and Fighting Terror. *Foreign Affairs*, 82(1), 84-97.
- Chen, X. e Fazilov, F. (2018). Re-centering Central Asia: China's “New Great Game” in the old Eurasian Heartland. *Palgrave Communications*, 4(71).
- Clover, C. e Hornby, L. (2015). China's Great Game: Road to a new empire. *Financial Times*, 12 ottobre, <https://www.ft.com/content/6e098274-587a-11e5-a28b-50226830d644>
- Cohen, A. (1996). The New Great Game: Pipeline Politics in Eurasia. *Caspian Crossroads*, 2(1).
- Collings, K. (2009). *Clan Politics and Regime Transition in Central Asia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cooley, A. (2012). *Great Games, Local Rules*. New York: Oxford University Press.
- Cooley, A. (2022). Central Asia as Global. In D. W. Montgomery (a cura di), *Central Asia: Contexts for Understanding*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 3-19.
- Cummings, S. (2012). *Understanding Central Asia: Politics and Contested Transformations*. London: Routledge.
- Del Sordi, A. (2013). The Post-Soviet Central Asia. In R. Di Quirico e E. Baracani (a cura di), *Alternatives to Democracy: Non-democratic Regimes and the Limits to Democracy Diffusion*, Firenze: European Press Academy Publishing, 151-175.

- du Boulay, S. e Isaacs, R. (2019). Legitimacy and Legitimation in Kazakhstan and Turkmenistan. R. Isaacs e A. Frigerio (a cura di), *Theorizing Central Asian Politics. The State, Ideology and Power*, Cham: Palgrave, 17-42.
- Dzhuraev, S. (2012). Governance challenges in post-soviet Kyrgyzstan: The externalization and Parochialization of political legitimacy. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs, Working Paper.
- Escobar, P. (2023). Central Asia is the prime battlefield in the New Great Game. *The Cradle*, 18 agosto, <https://new.thecradle.co/articles-id/7050>
- Frappi, C. (2018). Dipendenza e interdipendenza tra paesi land-locked e di transito. Azerbaigian, Georgia e comparto energetico. In C. Frappi e A. Ferrari (a cura di), *Armenia, Caucaso e Asia Centrale. Ricerche 2018*, Venezia: Edizioni Ca' Foscari, 189-207.
- Fumagalli, M. (2007). Alignments and Realignment in Central Asia: The Rationale and Implications of Uzbekistan's Rapprochement with Russia. *International Political Science Review*, 28(3), 253-271.
- Glenn, J. (1999). *The Soviet Legacy in Central Asia*. Londra: Macmillan, 1999.
- Gnedina, E. (2015). 'Multi-Vector' Foreign Policies in Europe: Balancing, Bandwagoning or Bargaining? *Europe-Asia Studies*, 67(7), 1007-1029.
- Hall, S. (2023). *The Authoritarian International*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Idan A. e Shaffer B. (2011). The Foreign Policies of Post-Soviet Land-Locked States. *Post-Soviet Affairs*, 27(3), 241-268.
- Kavalski, E. (2007). Partnership or rivalry between the EU, India and China in Central Asia. *European Law Journal*, 13(6), 839-856.
- Khalid, A. (2021). *Central Asia. A New History from the Imperial Conquests to the Present*. Princeton: Princeton University Press.
- Kuzio, T. (2000). Geopolitical pluralism in the CIS: The emergence of GUUAM. *European Security*, 9(2), 81-114.
- Laruelle, M. (2022). Russia and Central Asia: Evolving mutual perceptions and the rise of postcolonial perspectives. In R. Isaacs e E. Marat (a cura di), *Routledge handbook of contemporary Central Asia*, New York: Routledge, 193-201.
- Libman, A. (2007). Regionalisation and regionalism in the post-Soviet space: Current status and implications for institutional development. *Europe-Asia Studies*, 59(3), 401-430.
- Mahon, A. e Wolff, S. (2023). The new great game continued? How the West is trying to get (back) to Central Asia. *The Foreign Policy Centre*, 20 ottobre, <https://fpc.org.uk/the-new-great-game-continued-how-the-west-is-trying-to-get-back-to-central-asia/>
- Meister, S. (2018). Hedging and Wedging: Strategies to Contest Russia's Leadership in Post-Soviet Eurasia. In H. Ebert e D. Flemes (a cura di) *Regional Powers and Contested Leadership*. Basingstoke e New York: Palgrave Macmillan, 301-326.
- Merry, W. (2004). The Politics of Central Asia: National in Form, Soviet in Content. In D. Burghart e T. Sabonis-Helf (a cura di), *In the Tracks of Tamerlane: Central Asia's Path to the 21st Century*, Washington: National Defense University, 25-42.
- NATO (2007). *Partners in Central Asia. Backgrounder*, novembre.
- O'Donnell, L. (2023). It's a New Great Game. Again. *Foreign Policy*, 20 marzo, <https://foreignpolicy.com/2023/03/20/russia-china-competition-central-asia-diplomacy-influence-great-game/>
- Obydenkova, A. V. e Libman, A. (2019). *Authoritarian Regionalism in the World of International Organizations*. New York: Oxford University Press.
- Rashid, A. (2000). *Taliban: Islam, oil and the new great game in Central Asia*. Londra: I.B. Tauris.
- Remington, T. F. (1984). *Building Socialism in Bolshevik Russia. Ideology and industrial organization 1917-1921*. Pittsburg: University of Pittsburgh Press.
- Sabonis-Helf, T. (2004). The Rise of the Post-Soviet Petro-States: Energy Exports and Domestic Governance in Turkmenistan and Kazakhstan. In D. Burghart e T. Sabonis-Helf (a cura di), *In the*

Tracks of Tamerlane: Central Asia's Path to the 21st Century, Washington: National Defense University, 159-186.

- Schatz, E. (2006). Access by accident: Legitimacy Claims and Democracy Promotion in Authoritarian Central Asia. *International Political Science Review*, 27 (3), 263-284.
- Schiek, S. (2015). The Afghanistan Conflict As a Power Resource for Central Asia? *OSCE Yearbook 2014*, Baden-Baden: Nomos, 301-313.
- Sheng, A. (2017). OBOR and EuroAsia's New Great Game. *China Report*, 53(2), 232-252.
- Silitski, V. (2006). Contagion Deterred: Preemptive Authoritarianism in the Former Soviet Union (the Case of Belarus). Stanford: Freeman Spogli Institute for International Studies, Center on Democracy, Development, and The Rule of Law, Working Papers 66, https://fsi9-prod.s3.us-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/Silitski_No_66.pdf
- Suyarkulova, M. (2011). Reluctant Sovereigns? Central Asian States' Paths to Independence. In S. Cummings e R. Hinnebusch (a cura di), *Sovereignty After Empire*. Edinburgh: Edinburgh University Press, pp. 127-153.
- von Soest, C. e Grauvogel, J. (2016). Comparing Legitimation Strategies in Post-Soviet Countries. In: M. Brusis, J. Ahrens e M. S. Wessel (a cura di), *Politics and Legitimacy in Post-Soviet Eurasia*. London: Palgrave Macmillan, 18-46.

Final keypoints

1. Fin dalla sua nascita, l'URSS soffrì di due grandi problemi che avrebbero portato, insieme ad altri problemi contingenti, alla sua stessa dissoluzione: la fragile costruzione dell'economia pianificata e l'annosa questione delle nazionalità.

2. Il dilagare delle tensioni etniche, dei disordini e della violenza, combinato con le dichiarazioni di "sovranità" e "indipendenza" a livello nazionale da parte di unità subnazionali, dimostrò sia la fragilità della precedente pace interetnica sia la complessità di una questione che avrebbe necessitato di un'urgente ed efficace gestione.

3. In Asia centrale un'ideologia di tribalismo etnico dilagante, che non si è basata sul comunismo sovietico, ha aperto la strada alle dittature personalistiche che hanno legittimato il loro dominio sul nazionalismo etnico, ma permane un'eredità pesante: la frammentazione territoriale di aree di confine.

4. Tre elementi essenziali del processo di formulazione della politica estera degli attori centroasiatici: l'influenza esercitata dall'eredità sovietica sui processi di costruzione statale e nazionale; il tentativo di salvaguardare la neo-conseguita indipendenza e piena sovranità evitando rinnovate forme di dipendenza dall'esterno; lo stretto legame tra dimensione interna ed esterna, tra la salvaguardia delle élite di potere e l'azione internazionale

5. In Asia centrale come nel resto dello spazio post-sovietico, il multivettorialismo ha assunto tante forme quanti sono stati gli attori che vi hanno fatto ricorso. Il Kazakhstan è stato quello che più efficacemente ha perseguito una linea diplomatica multivettoriale.

6. La ritrosia dei tre paesi a rinunciare a prerogative sovrane e il conseguente tentativo di incuneamento tra potenze sono servite non soltanto a preservare sovranità e indipendenza nazionale, ma anche a mantenere salda la presa dei regimi sul *policy-making*. Si è cioè assistito a un processo di "glorificazione" e "idealizzazione" dell'azione di politica estera.

7. La letteratura è quasi unanimemente concorde nel rilevare che Mosca e Pechino abbiano aumentato significativamente la propria cooperazione in tutti i settori di *high e low politics*: sicurezza, difesa, economia, commercio, cultura e ricerca. Tuttavia, i due paesi non hanno concordato alcun tipo di impegno al mutuo supporto militare attivo

8. Il processo di saldatura dell'alleanza tra Russia e Cina è ostacolato dalla distanza delle reciproche priorità. Per la Cina, la bellicosità russa è vista quantomeno con preoccupazione poiché significherebbe un'estensione inedita degli impegni securitari e militari cinesi, verso regioni non vitali per la sicurezza nazionale cinese.

9. Nella relazione russo-cinese, un ruolo di primaria importanza gioca anche il vicinato comune costituito dall'Asia Centrale, citato tra i fattori di discordanza poiché la Russia si vede scalzata come attore di rilievo dall'ascesa cinese. Come i due attori gestiranno la propria convivenza in questa regione, dunque, rappresenterà un dossier fondamentale per le geometrie variabili dell'intesa russo-cinese