

DOCUMENTI IAI

RUSSIA ED ASIA CENTRALE: UN PUNTO DI VISTA ITALIANO

di Ettore Greco

Documento presentato alla seconda conferenza internazionale italo-uzbeka
Milano, 6-10 luglio 1998

IAI9808

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

RUSSIA ED ASIA CENTRALE: UN PUNTO DI VISTA ITALIANO

di Ettore Greco

1. La costruzione di una stabile partnership con la Russia è uno degli obiettivi strategici della politica estera degli stati nordamericani e dell'Europa occidentale da almeno un decennio. Tenuto conto delle molteplici minacce alla sicurezza mondiale, e a quella europea in particolare, emerse negli ultimi anni, i risultati ottenuti nel dialogo e nella cooperazione con Mosca appaiono notevoli.

La Russia, non solo come membro permanente del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, ma ora anche come membro del gruppo dei paesi più industrializzati, e, in generale, come interlocutore costante dei principali paesi occidentali, partecipa ai meccanismi di consultazione e, sia pure in misura minore, a quelli decisionali sui grandi problemi globali. Il rapporto tra l'Alleanza Atlantica e il Cremlino si è andato sempre più consolidando e istituzionalizzando. Russi e occidentali continuano, pur tra ricorrenti difficoltà, a collaborare nella gestione di alcune crisi, come quelle nei Balcani, che presentano un alto potenziale destabilizzante. La stessa cooperazione economica e tecnologica, benché resa difficile dalle persistenti debolezze del sistema economico e produttivo russo, ha fatto alcuni non trascurabili progressi.

Non è certo, tuttavia, che questo quadro di crescente cooperazione in diversi settori si svilupperà anche in futuro. C'è il rischio che su alcune questioni di vitale importanza per la sicurezza mondiale ed europea riemergano nuovi contrasti con Mosca, specie se la transizione politica ed economica in Russia continuerà ad essere bloccata dal mancato superamento di alcuni ostacoli strutturali. Il mancato successo della riforma crea una crescente frustrazione e malcontento sociale che potrebbe di riflesso provocare, prima o poi, un mutamento di rotta della politica estera russa verso posizioni meno cooperative con l'Occidente, se non apertamente antioccidentali.

2. Dopo la caduta del muro di Berlino e la dissoluzione del blocco sovietico i paesi occidentali hanno compiuto un sforzo costante per mantenere un quadro unitario di cooperazione con i paesi ex-comunisti. L'obiettivo era quello di evitare che insorgessero tensioni e contrasti distruttivi tra tali paesi e di incoraggiarli a sviluppare nuove forme di cooperazione. Tuttavia, quest'approccio ha talora indotto i paesi occidentali, specialmente nei primi anni novanta, a sottovalutare la portata dei cambiamenti politici in atto, in particolare la forza delle tendenze centrifughe e di quelle verso un distacco e una differenziazione crescenti tra i paesi e i popoli prima sottoposti alla leadership di Mosca. Si è certamente preso atto con ritardo, fra l'altro, dell'impossibilità di ricostituire un'unità politica fra le repubbliche dell'Unione Sovietica. Il riemergere di aspirazioni nazionali e particolarismi locali nell'area dell'ex-Urss ha colto parzialmente impreparati i dirigenti occidentali. Oggi si è di fatto ancora alla ricerca di politiche credibili che, in un rapporto costruttivo con Mosca, consentano di affermare una presenza e un impegno occidentali in una regione, come quella centro-asiatica, ricca di risorse e potenzialità, ma molto diversa, in termini di valori culturali e tradizioni politiche, dal sistema occidentale.

La stessa connessione strategica tra la sicurezza europea e quella centro-asiatica continua ad essere una questione controversa. Pur essendo chiaramente interessati a un accrescimento dei legami di cooperazione economica con molti paesi centro-asiatici, i

paesi occidentali appaiono, per altro verso, estremamente riluttanti a impegnare risorse e mezzi per contribuire alla sicurezza e alla stabilità della regione.

E' in questo quadro che va collocato il tentativo di stabilire forme di cooperazione con Mosca per la gestione anche dei problemi di sicurezza dell'Asia Centrale. Occorre riconoscere che questo tentativo ha finora prodotto risultati assai modesti. Vi è tuttavia una diffusa percezione nei paesi occidentali che, nella promozione dei rapporti con i paesi centro-asiatici, non si possa prescindere da una costante ricerca di punti di convergenza e occasioni di pratica cooperazione con la Russia.

L'obiettivo dei paesi occidentali è triplice: (i) incoraggiare le iniziative russe che possono contribuire a un'effettiva stabilizzazione dell'area; (ii) evitare che il coinvolgimento russo si traduca in una violazione dei principi concordati in seno alla Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa o metta in pericolo l'indipendenza e la sovranità delle repubbliche centro-asiatiche; (iii) impedire una destabilizzante competizione tra Mosca e le altre potenze con forti capacità di influenza nell'area, in particolare Turchia e Iran.

3. Prima di illustrare i dilemmi politici connessi con questa ricerca di una cooperazione con la Russia anche per quanto riguarda l'area centro-asiatica, è opportuno ricordare gli elementi fondamentali su cui è basato il rapporto tra Mosca e i paesi occidentali.

Innanzitutto, come già accennato, vi è stato uno sforzo costante di coinvolgimento della Russia nelle varie sedi di consultazione sui problemi globali. Tale sforzo si è concretizzato, in particolare, nell'accettazione di un crescente ruolo russo all'interno del gruppo dei paesi più industrializzati, oggi chiamato G 8. E' stato tuttavia respinto ogni tentativo di Mosca di vedersi riconosciuto un diritto di co-decisione sulle iniziative intraprese dai paesi occidentali nel campo della sicurezza. Anche quando si tratta di operazione di gestione delle crisi e di prevenzione dei conflitti, i paesi occidentali sono stati unanimi nel rivendicare la propria autonomia decisionale.

Nella prima metà degli anni novanta Mosca ha ripetutamente cercato di ottenere che venisse attribuita all'OSCE il potere decisionale ultimo su ogni iniziativa intrapresa in Europa nel campo del mantenimento della sicurezza e della pace. Ciò avrebbe equivalso a stabilire una gerarchia fra le istituzioni di sicurezza che avrebbe avuto al suo vertice l'OSCE, limitando - di fatto annullando - la libertà d'azione delle istituzioni occidentali, in particolare della NATO. Gli alleati occidentali hanno concordemente rifiutato quest'idea, riuscendo ad affermare sia nella teoria che nella prassi la visione delle «istituzioni interconnesse» (interlocking institutions), in base alla quale deve essere preservata l'autonomia e la specializzazione delle singole istituzioni di sicurezza, ferma restando la necessità di ricercare le forme più appropriate per un loro coordinamento organico. La visione russa avrebbe fra l'altro comportato la costituzione in seno alla OSCE di un direttorio decisionale delle potenze maggiori - una sorta di Consiglio di Sicurezza per l'Europa - che sarebbe stato discriminatorio per i paesi più piccoli e ne avrebbe probabilmente intaccato alcuni diritti acquisiti di cui proprio l'Osce è stata e continua a essere uno strumento di garanzia.

Oggi questa visione non gerarchica, pluralistica, delle istituzioni europee sembra essersi definitivamente affermata, tanto che vi aderiscono anche i dirigenti russi. Si è trattato di uno sviluppo positivo anche per i paesi centro-asiatici, alcuni dei quali, internamente ancora deboli, vedono costantemente minacciata la propria indipendenza da ingerenze esterne. Rimane tuttavia una forte tendenza alla creazione di zone speciali di influenza: il caso più vistoso è rappresentato proprio dalla politica russa nel Caucaso e nell'Asia

Centrale. Questa tendenza, che è apertamente in contrasto con i principi dell'OSCE, non è facile da contenere, specie se, come accade in Asia Centrale, vi è un relativo disimpegno da parte dei paesi occidentali. E' essenziale in ogni caso che si continui a rifiutare legittimità o copertura politica a ogni iniziativa che tenda a prefigurare la formazione di una sfera esclusiva di influenza di questo o quello stato in una data area.

Un'altra questione sulla quale si è sviluppato un contrasto rilevante con Mosca è stata la decisione dei paesi occidentali di differenziare, in modo crescente, i propri rapporti con i paesi ex-comunisti, tenendo conto degli stadi assai diversi a cui è giunto il loro processo di transizione politica ed economica. Sia l'Unione Europea (UE) che la NATO hanno puntato a un'intensificazione dei rapporti non solo di cooperazione, ma anche di integrazione, con i paesi dell'Europa centro-orientale.

Di recente sono stati avviati i negoziati con cinque paesi dell'area per l'entrata nell'UE, mentre è in via di completamento il processo di ratifica della decisione di allargare la NATO a Ungheria, Polonia e Repubblica Ceca. La Russia ha reagito duramente soprattutto contro quest'ultima decisione; in effetti, si sono determinati problemi non indifferenti nei rapporti diplomatici con Mosca. Ciò non ha tuttavia determinato un'interruzione dei rapporti di consultazione e cooperazione tra la NATO e la Russia, che si sono anzi venuti stabilizzando negli ultimi mesi.

Grande importanza ha rivestito in questo quadro la firma nel maggio 1997 dell'Atto Fondamentale (Founding Act) tra i paesi della NATO e la Russia che ha posto le basi per un più stretto e regolare rapporto di consultazione e cooperazione tra Mosca e l'Alleanza Atlantica. L'accordo ha offerto alla Russia un'ulteriore garanzia, nel momento in cui si stava prospettando l'allargamento della NATO, che i paesi occidentali puntano a un suo coinvolgimento il più ampio possibile nella gestione dei problemi di sicurezza europea. In pratica, Mosca si è visto riconoscere il diritto ad essere consultata quando sono in gioco questioni cruciali per la sicurezza europea. Alcuni analisti occidentali, tra cui Henry Kissinger, hanno espresso la preoccupazione che ciò potrebbe fortemente limitare la capacità dei paesi occidentali di prendere decisioni autonome - in particolare, nel quadro della NATO. In realtà, come ripetutamente riaffermato proprio nelle ultime settimane da numerosi dirigenti occidentali, i paesi della NATO vogliono continuare a riservarsi una piena autonomia decisionale. Quest'esercizio non sarà tuttavia dei più agevoli: da un lato, non potrà che essere respinta ogni richiesta di Mosca di ottenere, più o meno esplicitamente, un diritto di veto sulle azioni di gestione delle crisi o di mantenimento della pace in Europa e, più in generale, nell'area OSCE; dall'altro, vi è un chiaro interesse occidentale a esplorare e promuovere tutte le forme di cooperazione con la Russia che siano compatibili con i principi e la strategia generale dell'alleanza.

Nei fatti, nell'area oggi più calda del vecchio continente, i Balcani, si è sviluppata un'importante cooperazione con la Russia, che è rappresentata nel Gruppo di Contatto per l'ex-Jugoslavia sin dalla sua costituzione nel 1994, e partecipa con proprie truppe all'operazione in Bosnia-Erzegovina guidata dalla NATO. Neanche questa cooperazione è stata esente da difficoltà, ma il fatto di aver mantenuto, anche nei momenti più acuti del conflitto nell'ex-Jugoslavia, uno stretto rapporto di consultazione e di essere riusciti a realizzare un'azione comune di pace anche sul piano militare mostra che esistono perlomeno i presupposti per iniziative simili in altre zone dell'area OSCE.

Va infine sottolineato come i paesi NATO, parallelamente all'allargamento dell'alleanza e all'istituzionalizzazione dei rapporti bilaterali con la Russia e altri paesi - in particolare, l'Ucraina - abbiano voluto conservare e, in una certa misura, rafforzare alcuni strumenti ad hoc per il dialogo e la cooperazione multilaterale o, comunque, aperta, senza

distinzione, a tutti i paesi dell'ex-blocco sovietico, compresi quelli centroasiatici. Mi riferisco innanzitutto al Partnerariato per la Pace (Partnership for Peace), che offre alcuni importanti strumenti per eventuali future azioni di pace sotto l'egida della NATO, simili a quella in corso in Bosnia-Erzegovina, ma anche al Consiglio per il Partenariato Euro-Atlantico (Euro-Atlantic Partnership Council, EAPC) di recente costituzione, che rappresenta l'unico foro multilaterale per la consultazione politica esistente nel quadro della NATO. E' essenziale che gli stessi paesi centroasiatici si adoperino per utilizzare nel modo più esteso ed efficace questi strumenti, che, va sottolineato, sono stati concepiti sin dall'inizio come un contributo importante al rafforzamento dei legami con i paesi per i quali non è in vista, almeno a breve scadenza, un'integrazione nelle strutture atlantiche.

In breve, è importante qui sottolineare che gli alleati occidentali sono impegnati a sviluppare una partnership rafforzata con Mosca su un ampio spettro di problemi globali ed europei, in un'ampia gamma di sedi di consultazione e cooperazione, ma che nel contempo hanno mantenuto e tentato di rafforzare alcuni strumenti indipendenti per l'intensificazione dei legami con ciascuno dei paesi dell'area ex-sovietica.

4. L'area centro-asiatica presenta tuttavia dei problemi specifici che rendono difficile l'applicazione concreta di questi strumenti. La stessa partnership occidentale con la Mosca, come già accennato, non ha portato a un'effettiva collaborazione nella gestione dei gravi problemi di sicurezza presenti nella regione.

Tutti i paesi dell'area, senza eccezione, sono ben lontani dal soddisfare gli standard occidentali per quanto attiene alla liberalizzazione sia in campo economico sia in quello politico. In alcuni casi si assiste anzi, sul piano interno, a un rafforzamento delle pratiche autoritarie e del controllo di gruppi ristretti sulle attività economiche. Ciò rappresenta un ostacolo fondamentale all'intensificazione della cooperazione con le istituzioni occidentali. La presenza di vari conflitti o focolai di crisi rende estremamente precaria la sicurezza della regione. Il fatto che molti paesi tendano comprensibilmente a concentrarsi per lo più sulla difesa e sul consolidamento della propria recente indipendenza tende ad aggravare quelli che in gergo vengono chiamati "dilemmi della sicurezza" e complica il superamento delle rivalità geopolitiche. L'influenza di potenze esterne, come l'Iran, la Turchia e la stessa Russia, alimenta in molti casi i contrasti tra gli stati della regione, spingendo verso la formazione di alleanze contrapposte e verso pericolosi equilibri di potenza.

In questo quadro, i paesi occidentali hanno sin dall'inizio reagito con una certa ambiguità all'attivismo russo nell'area. Da un lato si è coltivata la speranza che Mosca potesse contribuire a riportare ordine e stabilità nell'area, dall'altro si è temuto che ciò potesse avvenire in violazione di fondamentali principi ripetutamente affermati in sede internazionale e a scapito dell'indipendenza dei paesi della regione.

Questo dilemma si pone con particolare evidenza nel caso degli interventi militari realizzati dai russi nell'area centro-asiatica e caucasica. Si può ben asserire che le truppe russe hanno avuto in molti casi una funzione stabilizzante che è valsa a costringere le parti in conflitto a interrompere i combattimenti, almeno quelli su larga scala. Ma si possono nutrire seri dubbi sull'effettivo contributo che Mosca ha dato e può dare a una composizione stabile e pacifica dei conflitti, avendo spesso sostenuto, più o meno apertamente, una delle parti in conflitto e talora ostacolato l'azione di pace delle istituzioni internazionali. In molti casi l'interesse russo sembra piuttosto risiedere nella continuazione della situazione di stallo - assenza di guerra, ma anche di pace stabile - esistente in molte aree, potendone Mosca trarre cospicui vantaggi geopolitici. D'altra

parte, la possibilità di esercitare un effettivo controllo sulle operazioni di pace russe si è rilevata piuttosto limitata, anche se non del tutto assente, come evidenzia il caso dell'Abkhazia. Azioni militari russe sono state caratterizzate da gravi violazioni dei diritti umani e delle minoranze e ciò ha accresciuto lo scetticismo dei paesi occidentali sulla possibilità di una cooperazione nel campo del mantenimento della pace nel Caucaso e nell'Asia Centrale.

Ciò non significa che non vi sia spazio per una più incisiva azione internazionale nell'area. Al contrario, l'impegno dell'OSCE, dell'ONU e delle stesse istituzioni occidentali - attraverso gli strumenti che ho sopra ricordato - potrà rivelarsi utile per lo sviluppo dei processi di riforma e liberalizzazione, che incontrano ancora molti ostacoli, e avere di riflesso un impatto positivo anche sul piano della sicurezza regionale. Il rafforzamento della dimensione istituzionale - compresi gli strumenti di cooperazione multilaterale a base regionale che sono andati nascendo negli ultimi tempi - è essenziale anche per evitare il consolidamento di sfere di influenze e per tentare di inserire l'azione delle potenze limitrofe - compresa la Russia - in un contesto internazionale che offra maggiori garanzie agli stati della regione.