

# DOCUMENTI

## IAI

### OSCE e ASIA CENTRALE

*di Carlo Jean*

Documento presentato alla seconda conferenza internazionale italo-uzbeka, organizzata dallo IAI in  
cooperazione con il Centro Alti Studi per la Difesa (Casd) e l'Institute for Strategic Studies  
*Milano, 6-10 luglio 1998*

## OSCE e ASIA CENTRALE

di Carlo Jean

1. L'importanza politico – strategica dell'Asia Centrale si è accresciuta dopo la fine della guerra fredda. E' però molto diversa da quella che la regione possedeva al tempo del "great game" fra gli imperi britannico e zarista nel secolo scorso. La regione è importante sia in se stessa, per le risorse naturali che possiede sia come zona di transito fra il sistema geopolitico euroatlantico e quello asiatico, incrocio di linee di conflitto o di possibile cooperazione fra nord e sud da un lato e fra est ed ovest dall'altro lato. Altra particolarità è quella di essere chiusa nel sistema euroasiatico e, quindi, dipendere per l'accesso ai mari aperti da altri paesi. In particolare, l'Uzbekistan è l'unico paese al mondo separato dagli oceani, in tutte le direzioni, addirittura da due altri paesi.

Da questa situazione geopolitica discendono il particolare ruolo sia effettivo che potenziale dell'OSCE nell'intera area, l'attenzione che tale istituzione dedica ad essa e l'interesse che tale organizzazione, non solo paneuropea ma anche euroasiatica ed euroatlantica, riveste per le repubbliche dell'Asia Centrale.

L'OSCE sembra essere idonea per la sua ampiezza (da Vancouver a Vladivostok); per le sue capacità di adeguamento; per il suo approccio di "soft" e di "broad" o "comprehensive security"; e per l'articolazione della sua attività in diversi "panieri" (tra cui quello ecologico, economico – sociale e relativo ai diritti delle minoranze e umani), a costituire un legame fra sistema Euroatlantico e l'Asia, proprio attraverso il cuore dell'Euraasia. Quest'ultima costituisce collegamento fra le prime due. Il garantire stabilità e sicurezza all'Asia Centrale ha così assunto nuova importanza. La scoperta di una nuova Via della Seta - quella del petrolio – non fa che confermare questa valutazione.

Con il collasso dell'impero sovietico l'Asia Centrale ha riacquisito il ruolo tradizionale di ponte fra l'Europa e l'Asia, che aveva avuto nel Medioevo e che le era stato esplicitamente riconosciuto da varie teorie geopolitiche della prima parte di questo secolo. Il britannico Mc Kinder collocò proprio in quest'area il "cuore della terra". Anche se nell'era dell'informazione che stiamo vivendo, la geopolitica dei flussi ha sostituito quella degli spazi, tale funzione sostanzialmente è rimasta.

L'OSCE non ha alcuna pretesa di sostituirsi ad altre organizzazioni internazionali, sia di livello globale come l'ONU, sia di livello subregionale come la CIS o l'EAPC, sia agli accordi fra i vari paesi dell'Asia Centrale. Può però costituire un utile quadro in cui collocare gli accordi a livello regionale e subregionale, che corrispondono a situazioni particolari, oppure ad interessi specifici degli Stati appartenenti ad una determinata area. Collega in particolare l'Asia Centrale con il sistema transatlantico, in cui sono concentrate la ricchezza e la potenza mondiale, e svolge una funzione integrativa corrispondente alle esigenze della globalizzazione.

2. Attraverso la loro partecipazione attiva alle organizzazioni internazionali gli Stati dell'Asia Centrale, in particolare l'Uzbekistan, danno un contributo particolare alla stabilità globale e al tempo stesso ricevono sostegno dalla comunità internazionale per risolvere i loro problemi di sicurezza, interni ed esterni. Tali problemi derivano per la gran parte dai provvedimenti attuati negli anni venti, che hanno spezzato l'unitarietà del Turkestan, dividendole in numerosi Stati nazionali, aventi frontiere artificiali, con

conseguenti negativi impatti economici, ecologici e politici.. Ciò determina in Asia Centrale, come avviene anche in tutte le altre parti del mondo, non solo problemi interni ma anche tensioni interstatuali, specie nelle aree di confine dove generalmente sono concentrate le minoranze etniche, con l'eccezione di quella slava. L'OSCE con il suo approccio rispettoso del principio fondamentale di Helsinki dell'inviolabilità delle frontiere, ma al tempo stesso con una lunga tradizione di tutela della minoranze e dei diritti umani e di prevenzione dei conflitti, può dare un apporto significativo e può costituire in un certo senso il quadro in cui possono coerentemente agire altre organizzazioni internazionali o trovare collocazione accordi sub – regionali, sia bilaterali che multilaterali.

In particolare, la filosofia propria dell'approccio OSCE - molto "soft" per essere rispettoso della sovranità degli stati; fondata sulla cooperazione e sul consenso delle varie parti, senza imposizioni dall'esterno, e al tempo stesso, molto flessibile per adattarsi alle peculiarità e anche alle culture politico – sociali proprie delle singole aree - appare singolarmente adatta. Può infatti contribuire a risolvere molte tensioni potenziali interne ed esterne ai singoli stati dell'Asia Centrale e a superare contenziosi territoriali ancora aperti, quali quelli relativo allo sfruttamento delle acque, ad esempio dell'Amu Daria, o quelli ecologici, quale quello conseguente al disastro del Mare d'Aral o, più in generale, quello relativo alle cosiddette "terre vergini", oggetto qualche decennio fa di dissennate iniziative di sfruttamento agricolo.

3. L'OSCE non è un'organizzazione "forte", del tipo della NATO o dell'Unione Europea, tanto per intenderci. Non dotata di ampie risorse proprie, è rimasta sostanzialmente un foro di discussione e di concertazione, cioè un quadro in cui possono essere attivata e coordinate fra di loro varie istituzioni ed iniziative. Il coordinamento internazionale e l'approccio cooperativo fra le varie istituzioni fanno superare le inevitabili tendenze competitive fra queste ultime, che possono produrre un paralizzante "patriottismo" istituzionale e blocchi reciproci. Ciò rappresenta l'apporto più positivo che può dare l'OSCE, unitamente a quello di vero e proprio catalizzatore di iniziative cooperative di altre organizzazioni, specializzate nei singoli settori e quindi prive della visione globale che deriva all'OSCE dall'eredità dei tre "panieri" degli Accordi di Helsinki, sviluppatasi soprattutto nel settore della prevenzione dei conflitti, dello sviluppo delle istituzioni democratiche, del monitoraggio delle elezioni e della tutela dei diritti umani.

I successi che la CSCE ha avuto nella guerra fredda – basti pensare fra tutti gli accordi di Helsinki del 1975 o alla Carta di Parigi del 1990 – non ne hanno esaurito le potenzialità. Proprio per questo, gli Stati membri hanno deciso di trasformarla da conferenza in una vera e propria organizzazione, anche se a strutture leggere, nella riunione ministeriale di Budapest del dicembre 1994.

La sua flessibilità organizzativa è accentuata dal regolare ricorso a Missioni "ad hoc", come quella che opera in Tadjikistan, all'utilizzazione di Rappresentanti personali del Chairman in Office per trattare problemi o per svolgere negoziati particolari - come quelli dell'attuazione degli accordi di Dayton per la Bosnia e Erzegovina – e talvolta all'attivazione di uffici speciali, come quello aperto a Taskent. Quest'ultimo ha sviluppato dal 1995 ad oggi un ottimo lavoro, è stato potenziato nel suo personale e ha stimolato visite, contatti, seminari e discussioni che hanno sicuramente contribuito a migliorare la comprensione dell'Asia Centrale ai paesi OSCE e la conoscenza delle potenzialità dell'OSCE alle cinque Repubbliche centroasiatiche.

La conoscenza e la comprensione dei problemi e dell'ambiente in cui si opera sono alla base di qualsiasi iniziativa.

Particolarmente interessante per l'Asia Centrale è, a parer mio, la possibilità di valorizzare e di utilizzare le esperienze dell'OSCE in svariati settori, da quello economico a quello ecologico, da quello delle misure di sicurezza e di fiducia a quello della tutela dei diritti umani e del rafforzamento delle istituzioni democratiche.

In questo senso, possiamo affermare che l'OSCE costituisca veramente un ponte fra Europa e Asia, con un approccio integrativo dei paesi dell'Asia Centrale, contribuendo da un lato al consolidamento della loro ritrovata indipendenza e dall'altro lato alla loro integrazione nell'area di stabilità che va da Vancouver a Vladivostok. L'OSCE può collaborare, evidentemente su base volontaria e se richiesta, nel difficile compito di costituire nuove identità statali, nella diffusione dei concetti secolari di stato e di cittadinanza, di parità dei diritti individuali e di forza della legge. Può anche sostenere gli Stati dell'Asia Centrale nella loro dura lotta contro la criminalità organizzata, contro i traffici di armi e di droga, contro l'esplosione degli etnonazionalismi e dei fondamentalismi religiosi, sia nell'elaborazione di modelli di sicurezza e di stabilità cooperativa subregionale. Quest'ultimo aspetto ha costituito la maggiore ragione dei successi dell'OSCE, come struttura paneuropea di sicurezza, non chiusa in se stessa, ma allargata alle aree collegate strettamente con l'Europa propriamente detta, come l'intero bacino Mediterraneo da un lato e l'Asia Centrale dall'altro lato.

4. Beninteso l'approccio OSCE non è un approccio "hard", basato su mezzi militari e idoneo a risolvere i problemi a breve termine. E' essenzialmente una logica di lungo periodo, basata sulla collaborazione attiva, con un approccio "bottom – up" che mira a creare sistemi autosufficienti, o, per utilizzarne un vecchio detto italiano, "più ad insegnare a pescare che a fornire del pesce".

E' un approccio, come si è già detto, fondamentalmente integrativo, con benefici riflessi sia all'interno dei vari stati che nelle loro relazioni esterne, specie dove esistono contenziosi di carattere territoriale derivati dalla storia e, accresciuti in Asia Centrale dai criteri seguiti negli anni venti per la definizione dei confini fra le varie repubbliche, in modo da determinare tensioni fra le loro popolazioni e permettere così un dominio più facile da parte del centro dell'impero.

L'integrazione relativizza l'importanza delle frontiere, le rende porose, fa sì che i contrasti, anziché esplodere in modo disastroso, possano trovare sfogo. Beninteso non è un approccio che implica cedimenti nel perseguimento dei propri interessi nazionali e dei propri diritti. Determina invece un interesse degli Stati membri a far proprie le regole e i principi delle istituzioni internazionali di cui fanno parte, per potervi partecipare appieno e per definire prima e realizzare poi, proprio attraverso esse, i propri interessi nazionali. Chi non lo fa, si esclude da ogni vantaggio della partecipazione, riducendola tutt'al più solo ad un'apparenza formale formale.

L'approccio OSCE implica tolleranza, dialogo, trasparenza, cooperazione. E' fondato sulla fiducia reciproca, sostenuta dal supporto internazionale, anche per far superare la logica perversa propria del dilemma della sicurezza, così simile a quello del prigioniero, secondo il quale qualsiasi atteggiamento cooperativo è troppo rischioso data la possibilità che gli altri "barino al gioco". Il dilemma del prigioniero privilegia quindi un comportamento conflittuale e competitivo. L'OSCE con i suoi meccanismi e con il suo prestigio determina invece strutturalmente un interesse degli stati alla cooperazione,

al limite anche per non incorrere in misure sanziantorie, del tipo di quelle adottate nei confronti della Repubblica Federale di Jugoslavia nel 1992.

5. Gli Stati dell'Asia Centrale, in particolare l'Uzbekistan, presso cui l'OSCE ha aperto fin dal 1995 un Ufficio di Collegamento, si sono resi conto del potenziale catalizzatore dell'OSCE e dell'opportunità di utilizzarla anche per integrarsi nel mondo e per consolidare la loro indipendenza effettiva, superando completamente i condizionamenti connessi con la loro appartenenza all'impero zarista prima e sovietico poi. Sono quindi molto attivi anche nel programma "Partnership for Peace" della NATO, che rappresenta un inutile completamento a talune attività dell'OSCE.

Beninteso, taluni progetti molto ambiziosi e un po' ambigui, data l'indeterminatezza sia degli obiettivi sia della aree geopolitiche interessate, hanno incontrato notevoli difficoltà. Mi riferisco in particolare alla "Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia" (CICA), che avrebbe dovuto servire da elemento di collegamento fra l'OSCE e l'ASEAN, coprendo l'"area grigia" compresa fra le due organizzazioni.

L'impressionante numero di iniziative, di visite e di interventi di personalità sia dall'Asia Centrale che dell'OSCE dimostra la vitalità dei rapporti esistenti.

Particolarmente apprezzate sono le iniziative di cooperazione regionale, sia in campo politico, economico ed ecologico, sia in quello più specificatamente strategico - militare, come la formazione di un battaglione trinazionale (Uzbekistan, Kirghizistan e Kazakistan) per il peacekeeping, sostenuto soprattutto dagli Stati Uniti. Altrettanto positivamente valutate sono state le misure di sostegno al governo legale del Tadjikistan da parte di vari stati, in primo luogo dell'Uzbekistan. Vanno ricordati in proposito gli sforzi effettuati in particolare dal Presidente Karimov per l'attuazione dell'Accordo di pace firmato a Mosca il 27 giugno 1997, e il sostegno dato alla Commissione per la Riconciliazione Nazionale per il Tadjikistan. Vanno ricordati anche gli enormi progressi effettuati per la predisposizione di una legislazione in accordo con gli standard OSCE, specie per quanto riguarda democratizzazione delle istituzioni e diritti umani e delle minoranze.

Ma un aspetto particolare è stato apprezzato dalla comunità OSCE in modo del tutto particolare. Essa pone le repubbliche dell'Asia Centrale in un certo senso all'avanguardia. Si tratta, del progetto di trasformazione dell'Asia Centrale in una Nuclear Free Zone. I recenti esperimenti nucleari in Asia Meridionale e la minaccia di proliferazione in Corea del Nord, nel Golfo, in Medio Oriente e in Africa Settentrionale sottolineano l'importanza anche simbolica, e quindi di esempio, di tale iniziativa, che grandemente contribuirà alla stabilità e alla pace dell'intero continente e del mondo.

Sarebbe interessante una maggiore partecipazione degli Stati dell'Asia Centrale per la preparazione del Modello di Sicurezza per il XXI secolo, ora in corso di avanzata elaborazione in ambito OSCE, in modo che si possano incorporare in esso le loro percezioni e le loro esigenze di sicurezza. In particolare, sarebbe importante conoscere in modo dettagliato come gli Stati dell'Asia Centrale vedano le funzioni dell'OSCE, a favore della loro sicurezza regionale, nonché i suoi rapporti con le Nazioni Unite e con il Consiglio di Partenariato Euro - Atlantico (EAPC). Sarebbe anche interessante conoscere come concepiscano il collegamento dei sistemi di sicurezza subregionali con quello globale. Tra l'altro, un maggiore dinamismo propositivo delle Repubbliche Centroasiatiche potrebbe far accrescere l'attenzione dell'OSCE per i problemi dell'area, che spesso sono marginalizzati nei confronti di quelli di altre regioni più prossime all'Europa Occidentale o, comunque, in cui i media mondiali sono più presenti.

L'importanza della nuova via della seta, che è la via del petrolio, nonché quella dell'Asia Centrale e del Caucaso sono crescenti. Esiste un interesse diretto di tutto l'Occidente alla stabilità e allo sviluppo di entrambe le regioni. Ciò richiede anche un maggiore sforzo per far cessare il conflitto in Afghanistan. Solo con la fine di quest'ultimo si potrà veramente garantire il contesto esterno della stabilità dell'Asia Centrale, soprattutto delle sue tre repubbliche più meridionali. Esse potranno così concentrarsi maggiormente sui loro enormi problemi interni: da quello della stabilità interna e della lotta della criminalità organizzata e al traffico di droga; a quello dello sviluppo economico e sociale; e quello del consolidamento delle istituzioni democratiche e, forse più urgente ancora, a quello del ripristino ecologico dell'intera area, dalle contaminazioni nucleari dei poligoni del Kazakistan all'inaridimento e salinizzazione dell'area del Mare d'Aral, al problema della depurazione e dello sfruttamento cooperativo delle acque, specie di quella dell'Amu Daria.

Il fatto che i Presidenti della Repubbliche centro - asiatiche abbiano dichiarato il 1998 "anno della protezione dell'ambiente" dimostra eloquentemente l'importanza della componente ecologica nella sicurezza globale dell'Asia Centrale.

6. Un particolare problema della sicurezza dell'Asia Centrale, come del resto anche del Medio Oriente, si riferisce alla cosiddetta idrogeopolitica. E' un settore che merita ogni interesse e che è alla base sia della stabilità politica che dello sviluppo economico dell'intera regione.

Un secondo problema è quello già accennato delle vie di comunicazione verso i mari aperti, aspetto essenziale anche per l'accesso ai mercati mondiali delle enormi risorse energetiche dell'Asia Centrale.

L'Uzbekistan è l'unico stato al mondo che, per accedere a un mare aperto, deve attraversare altri due stati. Solo la soluzione del conflitto in Afghanistan potrebbe creare le condizioni per l'esportazione attraverso il Pakistan del gas e del petrolio dell'Asia Centrale.

Altre soluzioni sono possibili, in alternativa alla soluzione russa, ora dominante. Esiste una via iraniana e una iraniana - turca. Ma sussistono tuttora gravi problemi politici che vanno superati, anche nei rapporti fra Taskent e Teheran. Anche quest'ultimi potranno normalizzarsi solo una volta che sia stata trovata adeguata soluzione al conflitto che insanguina l'Afganistan, che a sua volta condiziona quella di molti altri problemi: da quello della stabilità del Tadjikistan a quello del crescente traffico di droga, che tra l'altro è essenziale per l'alimentazione logistica del conflitto, il cui prolungarsi accrescerà i fondamentalismi, frazionamenti e instabilità. Gli scenari geostrategici peggiori hanno addirittura ipotizzato l'implosione di taluni dei presenti stati sia a nord che a sud dell'Afganistan.

7. Un fattore che viene spesso annoverato fra le maggiori cause di tensione e di conflitto è il fondamentalismo religioso e culturale. Non è un fatto tipico solo del Sud né solo delle civiltà islamiche. Anzi, lo stesso termine fondamentalismo è stato originariamente coniato per indicare sette cristiane, che intendevano vivere nella "purezza" della religione. In Asia Centrale si verifica sicuramente un ritorno alla religione, anche come reazione all'ateismo del precedente regime. Esiste quindi il pericolo di un'utilizzazione politica della fede religiosa, anche per l'influsso di movimenti operanti in paesi vicini. So che il problema verrà approfondito nel prosieguo fra taluni dei migliori esperti uzbecki ed italiani. Ma non posso esimermi, parlando di sicurezza, di fare qualche considerazione al

riguardo. La stessa tradizione culturale dei popoli dell'Asia Centrale mi sembra aliena da ogni estremismo e aperta alla tolleranza, anche in relazione ai culti mistici e sciamanici che ancora sussistono e che sono sopravvissuti nel sottofondo della società centroasiatiche. Sicuramente in caso di tensione interna il fattore religioso, come quello etnico e quello socio – economico, può costituire strumento per la mobilitazione delle masse. Lo si è visto in Tadjikistan, come in Bosnia e in Afganistan. Esso può radicalizzare i conflitti, ma, a parer mio non può determinarli. Inoltre la religione può costituire veicolo per l'influenza politica e culturale di altri paesi, ma non può costituire, a parere della generalità degli esperti strategici, la causa principale della potenziale conflittualità e delle instabilità interne esistenti in Asia Centrale. Le cause di questi fenomeni sono di diversa natura. Generalmente risiedono in interessi più materiali, come quello dell'utilizzazione delle acque o quelli delle diaspore e delle minoranze. Questi ultimi, sempre difficili da risolvere, sono aggravate in Asia Centrale dalle particolari strutture sociali esistenti e dal modo in cui la regione perse la sua indipendenza nel secolo scorso, con l'imposizione dall'esterno di valori e culture estranee a quelle tradizionali. L'OSCE può contribuire grandemente proprio a risolvere tali problemi, evidentemente qualora venga richiesto di farlo dato che, come ho già detto, il principio base dell'OSCE è proprio quello del rispetto della sovranità degli Stati territoriali.

8. Per concludere, penso di avere dimostrato che l'OSCE, data la sua struttura "soft" e le sue competenze in tutti gli aspetti della sicurezza, rivesta un interessante interesse per la stabilità dell'Asia Centrale e delle sue Repubbliche e possa contribuire in modo rilevante allo sviluppo e alla pacifica stabilizzazione dell'area. La logica e i meccanismi sviluppati dall'Organizzazione, in particolare le misure di sicurezza e di fiducia, quelli di prevenzione dei conflitti e di risoluzioni delle crisi e quelli di consolidamento delle istituzioni democratiche e di tutela dei diritti umani possono avere un'utile applicazione anche nei sistemi di sicurezza fondati su accordi sub – regionali, per inserirli nel più ampio quadro della sicurezza globale euro – asiatica. L'OSCE può quindi dare un importante contributo a superare l'isolamento geopolitico, geoeconomico e geoculturale di regioni rimaste per ragioni storiche isolate nel recente passato, anche se i fulgori della loro antica civiltà dimostrano l'importanza che hanno avuto per la civiltà mondiale. Lo dimostrano i monumenti di Boukara e di Samarkanda, nonché i ricordi dell'epopea uzbeka, da Timur ad Avicenna.

Il contributo attivo dei paesi dell'intera area per la definizione del futuro dell'OSCE e del Modello di sicurezza per il XXI secolo e per l'individuazione di cosa l'OSCE possa fare per rispondere alle percezioni e alle esigenze di sicurezza dell'area costituiscono però una precondizione per la piena operatività dell'Organizzazione e per la finalizzazione del suo contributo, che tenga conto delle specificità della regione. A monte di questo esiste beninteso l'esigenza di conoscere e di comprendere. Seminari come questo rivestono perciò una grande importanza.

Nessuna istituzione può da sola risolvere tutti i problemi nell'attuale mondo complesso e globalizzato. Lo può solamente una rete di istituzioni sia regionali che subregionali, sia globali che specializzate, purché svolgono un'azione coordinata, senza pretese egemoniche.

E quanto l'OSCE si propone di fare, costituendo un quadro globale che dia coerenza e unitarietà all'azione delle varie Istituzioni e dei vari Stati che condividono i suoi principi. Come ho detto tale approccio corrisponde alle esigenze della globalizzazione economica e dell'approccio inclusivo e non esclusivo, che essa richiede. Corrisponde

però anche all'esigenza di non appiattare la complessa varietà delle diverse realtà politico – sociali secondo paradigmi comuni, elaborati o imposti dall'esterno, ma di valorizzare le specificità di ciascuno stato, regione e civiltà. In altre parole, richiede il contributo di tutti nel rispetto della sovranità di ciascuno e nella tolleranza nei confronti delle inevitabili specificità e diversità proprie di ogni esperienza storica, politica e culturale.