

# **INTEGRAZIONE EURASIATICA, VENTI ANNI DI SHANGHAI COOPERATION ORGANIZATION**



# INDICE

- **Mappa - L'Organizzazione per la cooperazione di Shanghai**  
*Mattia Baldoni*..... 2
- **L'Orso e il Dragone alla conquista dell'Eurasia**  
*Vincenzo D'Esposito*..... 3
- **Il passato e il presente nella struttura politica della SCO**  
*Federico Mazzeo*..... 6
- **La SCO come rampa di lancio per l'integrazione economica in Asia centrale**  
*Cecilia Tresoldi*..... 10
- **Mappa - Gli scambi commerciali nella SCO**  
*Mattia Baldoni, Cecilia Tresoldi*.....14
- **La SCO e la sicurezza in Asia centrale**  
*Riccardo Allegri* .....15
- **Il nuovo ordine post-sovietico e le altre organizzazioni attive in Eurasia**  
*Vincenzo D'Esposito, Riccardo Allegri, Federico Mazzeo, Cecilia Tresoldi*..... 20
- **Lo spirito di Shanghai lega l'Eurasia**  
*Camilla Gironi*.....25
- **Vent'anni di cooperazione eurasiatica**  
*Vincenzo D'Esposito*.....29

## Eurasia, terre di competizione e di cooperazione

*Mattia Baldoni*

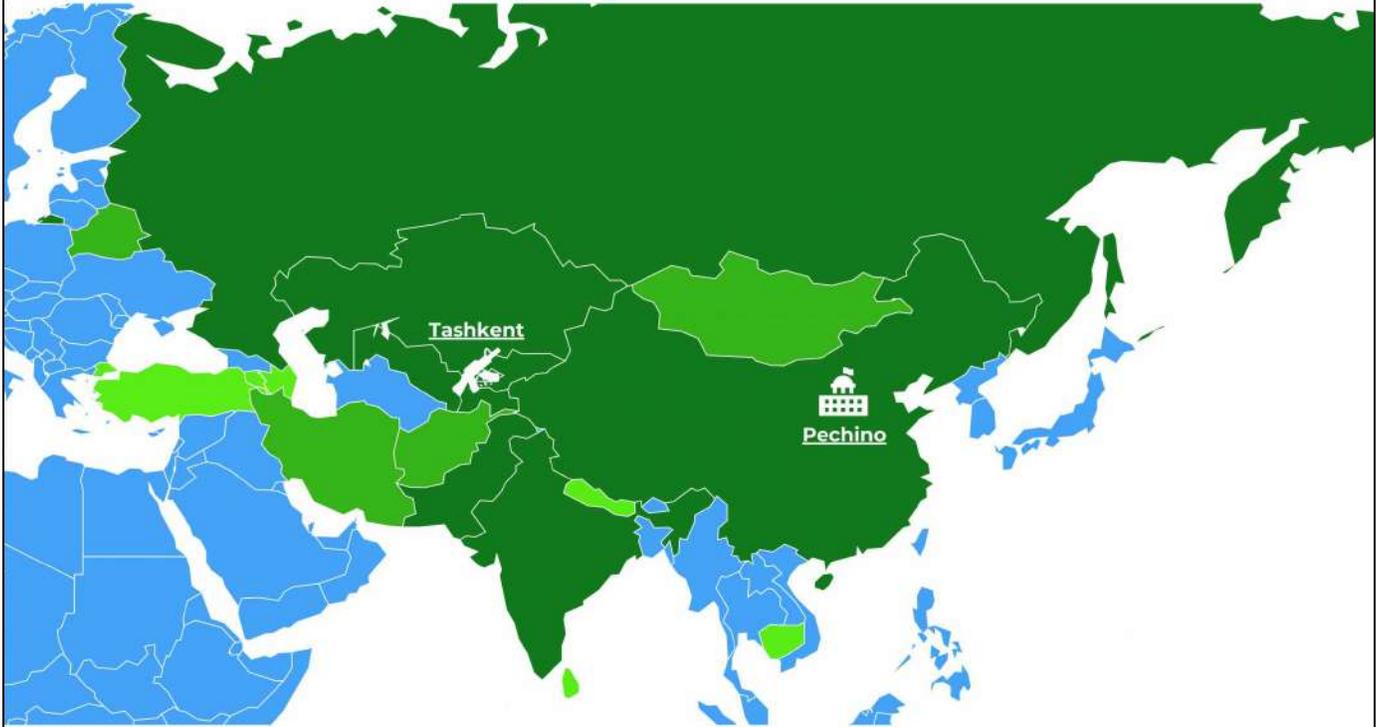
Negli sterminati spazi dal Baltico al Pacifico, lambendo pure l'Oceano Indiano, si muovono potenze che, in maniera piuttosto dinamica, cercano di guadagnare o mantenere la propria posizione sul palcoscenico internazionale. Al fine di rafforzare poteri ed interessi, numerose organizzazioni tentano di costituire blocchi compatti e influenti, ma il ruolo guida rivestito da diversi attori e prospettive non sempre coerenti limitano notevolmente le potenzialità di questi consessi. La SCO rappresenta l'esempio plastico di questa "cooperazione a metà", a volte sospinta, molte altre ingessata, dall'ingombrante mole dei suoi principali membri: Russia, Cina e India.



# Organizzazione per la Cooperazione di Shanghai



Le strade della diplomazia dal Baltico al Pacifico



L'**Organizzazione per la Cooperazione di Shanghai** è un organismo intergovernativo fondato il 14 giugno 2001 dai capi di Stato di sei Paesi: **Cina, Russia, Kazakistan, Kirghizistan, Tagikistan** (che facevano già parte dello Shanghai Five) e **Uzbekistan**. Nel 2017 sono entrati nell'Organizzazione anche **India e Pakistan**.



Segretariato Generale - Pechino (Cina)



Comitato Esecutivo della Struttura regionale per l'antiterrorismo - Tashkent (Uzbekistan)



## Paesi Membri

	Russia		Kirghizistan
	Cina		Uzbekistan
	Kazakistan		India
	Tagikistan		Pakistan



## Osservatori

	Iran
	Afghanistan
	Bielorussia
	Mongolia



## Partner di dialogo

	Turchia
	Azerbaigian
	Armenia
	Sri Lanka
	Cambogia
	Nepal

# L'Orso e il Dragone alla conquista dell'Eurasia

Vincenzo D'Esposito



La Russia e la Cina, dopo il crollo dell'Unione Sovietica e l'insorgere dell'insicurezza nella regione eurasiatica, hanno cercato di evitare un vuoto di potere in Asia centrale. Si tratta di una regione importante sia per Mosca sia per Pechino per la presenza di gas e petrolio e per il rischio di diffusione di cellule terroristiche. Per mantenere la stabilità in Eurasia, dunque, le due grandi potenze hanno instaurato stretti rapporti di collaborazione con gli Stati centro-asiatici attraverso la creazione nel 2001 di un meccanismo di cooperazione intergovernativo che contenesse Russia, Cina e Asia centrale: l'**Organizzazione per la Cooperazione di Shanghai (SCO)**. Di fronte ad un crescente interessamento da parte di numerosi Stati asiatici, inoltre, è stata ampliata la collaborazione verso il subcontinente indiano con l'ingresso nel 2016 dell'India e del Pakistan.

Quest'anno cade il ventesimo anniversario della nascita della SCO: quest'evento rappresenta un'occasione utile per analizzare quanto è stato fatto finora per ottenere una reale cooperazione in Eurasia e quali potranno essere le prospettive future.

## L'importanza della stabilità

Per Mosca **la ricerca della stabilità in Asia centrale** risale al periodo zarista e sovietico. La regione, popolata da abitanti appartenenti al ceppo linguistico turco, è stata storicamente l'obiettivo strategico dei governanti russi per ottenere la sicurezza dei propri confini. Dall'Asia centrale, infatti, nel corso dei secoli sono arrivati i nomadi della steppa che hanno destabilizzato le entità statali slave presenti in Russia. Con l'industrializzazione del Novecento, poi, questa parte dell'Unione Sovietica è diventata tra le principali rifornitrici di materie prime grezze per le industrie russe: cotone, idrocarburi, minerali, prodotti agricoli. Pur non possedendo un proprio impero coloniale al di là del mare, la Russia, cuore e mente dell'Unione Sovietica, si è giovata delle risorse a basso costo che provenivano dall'Asia centrale per soddisfare la propria manifattura esattamente come le altre potenze coloniali del mondo.

Dopo il crollo dell'Unione Sovietica i kazaki, gli uzbeki, i kirghisi, i turkmeni e i tagichi hanno avuto la possibilità di ottenere la propria indipendenza. Questi hanno dato vita a cinque Stati, ognuno dei quali ha dovuto affrontare problemi diversi.

## Lo spirito di Shanghai

Guendalina Chiusa

Zhao Lijian, il portavoce del ministero degli Esteri cinese, ha affermato che lo spirito di Shanghai è un sentimento complesso, che si fonda su "fiducia reciproca, mutuo beneficio, uguaglianza, coordinamento, rispetto della diversità delle civiltà e ricerca dello sviluppo comune", sottolineando anche come la SCO rappresenti di fatto un punto di riferimento nel panorama mondiale delle esperienze di multilateralismo contemporanee. Attraverso l'organizzazione, e sospinte anche dallo stretto rapporto personale tra i due leader, Putin e Xi Jinping, la Russia e la Cina hanno avuto l'opportunità di rafforzare il legame tra i due Paesi creando una piattaforma dalle proporzioni continentali, rafforzando il potere dei due Stati nella propria dimensione eurasiatica. Non a caso, delle prime quattro potenze militari mondiali, tre fanno parte dell'organizzazione: trattasi della Cina, della Russia e dell'India.

Basti pensare alla presenza di minoranze slave su cui la Russia desidera continuare ad esercitare la sua influenza, all'ostilità della Cina nei confronti della minoranza turcofona uigura che vive nella provincia dello Xinjiang e che mette in difficoltà i governi confinanti del Kirghizistan e del Kazakistan, oltre alla diffusione irregolare sul territorio dei diversi gruppi etnici dell'Asia centrale. **Sistemi economici fortemente squilibrati e orientati all'esportazione** hanno reso le maggiori economie centro-asiatiche, ovverosia l'Uzbekistan, il Kazakistan e il Turkmenistan, vulnerabili alle fluttuazioni dei mercati esteri, mentre le economie del Tagikistan e del Kirghizistan, poco sviluppate e fortemente dipendenti dai trasferimenti sovietici, si sono trovate in una condizione di forte depressione economica con la perdita dei sussidi di Mosca. In un quadro siffatto, tensioni sociali hanno portato negli anni all'**esplosione di fenomeni di violenza di matrice etnica e religiosa**, soprattutto in Tagikistan, Kirghizistan e nella multietnica valle del Fergana.

Il Dragone cinese, dal canto proprio, deve soddisfare il suo crescente fabbisogno di risorse. Il territorio centro-asiatico, ricco di materie prime, potrebbe dargli ciò di cui ha bisogno, riducendo la sua dipendenza in modo particolare dalle importazioni di combustibili fossili che passano dalla "trappola della Malacca". **L'importanza di avere accesso all'Asia centrale è fondamentale, inoltre, nella strategia cinese di collegare la propria economia con quelle europee.** Corollario di questi obiettivi è il mantenimento della stabilità nelle steppe centro-asiatiche, uscite dal comunismo con delle architetture statali ancora traballanti. Dovendo controllare una provincia turcofona difficile da integrare nel sistema cinese, lo Xinjiang, Pechino non può permettersi di avere instabilità al di là della Porta di Zungaria, poiché ciò potrebbe causare tensioni anche nel proprio territorio.

### **La questione dei confini e lo Shanghai Five**

Insieme alla Russia, il Kazakistan, il Tagikistan e il Kirghizistan hanno intavolato delle trattative con la Cina per evitare che, in seguito ad un indebolimento dello spazio post-sovietico, Pechino avanzasse pretese territoriali. **Il 26 aprile 1996 questi cinque Paesi si sono incontrati a Shanghai** per siglare il **Trattato per il rafforzamento dell'appoggio militare nelle regioni di confine.** Questo documento promuoveva la fiducia reciproca e limitava le esercitazioni militari effettuabili in prossimità dei confini con la Cina: se tenute entro 100 chilometri dal confine tra il Dragone e qualsiasi altro degli Stati post sovietici parte del trattato, queste dovevano essere comunicate a tutti gli altri quattro Stati parte. A Mosca l'anno successivo è stato poi siglato il **Trattato per la riduzione delle forze militari nelle regioni di confine.** Nei due anni successivi, con gli incontri di Almaty e di Biškek si è posto l'accento sul contrasto al terrorismo. Tra il 2000 e il 2001, con gli incontri di Dušanbe e di Shanghai, l'Uzbekistan ha deciso di unirsi allo *Shanghai Five*.

**Nata nel 2001 con scopi prevalentemente economici, politici e di sicurezza, l'Organizzazione per la Cooperazione di Shanghai si è costituita** in seguito all'adesione uzbeka ed alla creazione di un sistema di cooperazione multilaterale che andava di fatto a istituzionalizzare lo *Shanghai Five*, facendolo confluire nella SCO. A San Pietroburgo l'anno successivo è stato firmato lo statuto dell'organizzazione.

### **Le tappe principali della SCO**

La sicurezza è senza dubbio l'aspetto che ha spinto il nucleo dei Paesi della SCO, ovvero i membri dello *Shanghai Five*, a cercare un riavvicinamento. Questo tema si è accentuato ulteriormente nel corso degli anni Duemila con il ricorso degli Stati Uniti alla "*Guerra al terrore*". Agendo nell'Afghanistan, Paese cerniera tra il mondo centro-asiatico e il subcontinente indiano, il dispiegamento di truppe NATO così vicino al cortile di casa russo-cinese ha portato Pechino e Mosca ad assumere una postura difensiva verso Bruxelles.

Sebbene gli Stati centro-asiatici, l'Uzbekistan su tutti, si siano notevolmente avvantaggiati dal supporto logistico da essi accordato alla NATO nelle fasi iniziali del conflitto afgano, con il passare del tempo **gli interessi dell'Occidente sono andati a cozzare con le priorità dei membri della SCO.** L'assertività delle potenze occidentali verso il rovesciamento di regimi autoritari e l'avvio di transizioni democratiche in più Stati dello scacchiere mediorientale hanno fatto temere che **l'Asia centrale potesse essere uno dei prossimi territori in cui la NATO potesse imporre una transizione democratica.**

Esemplificativa di questo timore è stata la **parabola dell'Uzbekistan:** avvicinandosi al blocco eurasiatico russo-cinese ed entrato a far parte della SCO, con l'ingresso in Afghanistan delle truppe NATO ha fornito un appoggio significativo e si è avvantaggiato rispetto agli altri Stati centro-asiatici acquisendo armi occidentali alla fine delle operazioni. A causa dell'esplosione di alcune proteste nel 2005 nella città uzbeka di Andijan e della repressione governativa, tuttavia, Tashkent si è attirato le critiche dell'Occidente e ha espulso i militari statunitensi presenti sul proprio territorio, sgomberando contestualmente la base USA di Karshi-Khanabad. Questo evento ha segnato un forte riavvicinamento tra l'Uzbekistan e gli altri Stati della SCO, che lo stesso anno durante il vertice di Astana, l'odierna Nursultan, hanno richiesto alle forze occidentali di sgomberare la regione.

Nel 2008 la SCO ha creato la figura dei **partner di dialogo** per la cooperazione in specifici settori in cui opera l'organizzazione, accanto ai membri e agli osservatori. Attualmente sono membri a pieno titolo: la **Cina**, la **Russia**, il **Kirghizistan**, il **Kazakistan**, l'**Uzbekistan**, il **Tagikistan**, il **Pakistan** e l'**India**.

Questi ultimi due sono entrati a far parte del gruppo dei membri a pieno titolo nel 2017 al vertice di Astana. **Afghanistan, Bielorussia, Iran e Mongolia** sono **Stati osservatori**. **Turchia, Sri Lanka, Armenia, Azerbaigian, Nepal e Cambogia** sono **partner di dialogo**.



*Simbolo dell'Organizzazione per la cooperazione di Shanghai*

## A cosa serve la SCO?

**La creazione della SCO è un esempio del perseguimento cinese e russo di una nuova agenda regionalista in Eurasia**, al fine di promuovere il commercio e la lotta al terrorismo in un'area che sta diventando sempre più strategica.

La condizione di relativa fragilità in cui si trovavano gli Stati dell'Asia centrale sul finire degli anni Novanta ha giustificato un intervento congiunto da parte russa e cinese per irrobustirne le istituzioni tramite tre pilastri fondamentali: **cooperazione militare, politica e economica**. Ognuno di questi pilastri è stato applicato con un'intensità differente ed ha portato a risultati più o meno evidenti.

La Russia era interessata a questa cooperazione per il fronte unito che poteva fornire nella lotta al terrorismo islamico e nell'opporsi alla denuncia statunitense del Trattato anti-missili balistici del 1972, o ABM, avvenuta nel 2002 per opera del presidente Bush. La Cina ha fatto lo stesso per rafforzare la sua opposizione a qualsiasi intervento straniero nella risoluzione del problema di Taiwan e nello schieramento di missili USA nell'isola. La cooperazione militare in seno alla SCO, tuttavia, è stata in parte frenata dalla presenza di altre organizzazioni preposte a tal scopo: l'**Organizzazione del Trattato di Sicurezza Collettiva (CSTO)** su tutte.

Oggi la politica estera cinese è focalizzata sul **mantenimento del principio di sovranità e non ingerenza negli affari interni degli Stati**, sul **rafforzamento del ruolo delle Nazioni**

**Unite nella regolamentazione degli affari internazionali** e della presenza della Cina all'interno delle strutture di questa organizzazione. La partecipazione cinese alla SCO rappresenta un tentativo di cooperare su una base multilaterale con gli Stati post-sovietici per proteggere i confini con lo Xinjiang: nell'ottica del Dragone questo doveva essere il precursore di una maggiore integrazione economica nella regione. Tale aspetto, tuttavia, è stato fortemente osteggiato dall'**Orso russo, che teme di essere scalzato dalla poderosa economia cinese come paese di riferimento per l'Asia centrale**. Mosca desidera concentrare la cooperazione economica con l'Eurasia post sovietica nell'Unione Economica Eurasiatica (UEE), spingendo la Cina a cercare un approccio alternativo e non mediato dalla SCO con i singoli Stati membri.

Gli Stati dell'Asia centrale hanno bisogno dell'aiuto economico cinese e di quello militare russo per mantenere la stabilità. Pertanto, la partecipazione alla SCO garantisce loro un forum di dialogo con entrambi questi attori e rafforza la loro voce a livello internazionale. La componente politica della cooperazione in seno all'organizzazione fornisce, infatti, a questi Stati uno strumento per far valere la propria voce che non sia dominato dalla Russia, come invece accade per le altre organizzazioni di integrazione eurasiatica a guida russa: i succitati CSTO e UEE, ma anche la Comunità degli Stati Indipendenti (CIS). L'ingresso dell'India e del Pakistan, inoltre, ha fatto compiere alla SCO un salto di qualità: da regionale, l'Organizzazione per la Cooperazione di Shanghai si è evoluta verso una struttura di portata globale.

Come si è visto, oltre alla SCO anche altre organizzazioni sono state create per ampliare la cooperazione su questioni come la sicurezza e il libero scambio, sviluppando programmi e azioni congiunte e fornendo consultazioni e scambio di informazioni al fine di ottenere condizioni favorevoli per lo sviluppo. Resta però un interrogativo sulla volontà di ampliare i poteri dell'Organizzazione per la Cooperazione di Shanghai e sul grado di integrazione tra gli Stati membri che la Cina e la Russia possono accettare.

# Il passato e il presente nella struttura politica della SCO

Federico Mazzeo



Summit di Astana del 2017, che ha sancito l'ingresso ufficiale dell'India e del Pakistan nella SCO

## Lo scheletro politico

I meccanismi di interazione politica che permettono il coordinamento delle attività della Shanghai Cooperation Organization (SCO) sono descritti all'interno dello statuto fondativo dell'organizzazione. Nel dettaglio, dall'articolo 5 all'11 del documento in questione. **Il corpo supremo della SCO è il Consiglio dei capi di Stato, che determina le priorità e definisce le principali aree di interesse dell'organizzazione.** Indica, inoltre, il suo supporto o meno all'approfondimento delle interazioni con gli altri Stati o organizzazioni internazionali. Si riunisce una volta all'anno e la sede prescelta dell'incontro è determinata in ordine alfabetico dei nomi in russo degli Stati membri.

**Altri Consigli che hanno cadenza annuale sono quelli dei capi di Governo e dei ministri degli Esteri.** Il primo ha tra i suoi compiti l'approvazione del bilancio della SCO e le decisioni su questioni di carattere prevalentemente economico. Il secondo, invece, si occupa dei problemi internazionali che investono l'organizzazione e prepara l'incontro tra i capi di Stato. Inoltre, può essere convocato in via straordinaria attraverso la richiesta di almeno due Stati membri e l'approvazione di tutti gli altri. Con l'obiettivo di aumentare la cooperazione nei settori di riferimento all'interno della cornice della SCO, si prospetta anche la possibilità di incontri regolari tra i capi dei vari ministeri ed agenzie governative. In aggiunta, ad ogni nazione facente parte dell'organizzazione spetta la nomina di un proprio coordinatore. Tali figure, formano il **Consiglio dei coordinatori nazionali** che si riunisce almeno tre volte all'anno e dirige le attività quotidiane.

Oltre a queste serie di possibili incontri che hanno pur sempre una cadenza prestabilita, la Shanghai Cooperation Organization – grazie al vertice di Tashkent del 2004 – ha finalizzato la sua maturità istituzionale mediante **la creazione di due strutture permanenti: il Segretariato Generale e la Struttura Regionale Antiterrorismo (RATS in inglese).** **Il primo ha sede a Pechino ed è l'organo esecutivo principale dell'organizzazione.** Costituisce un supporto tecnico ed organizzativo per le varie attività della SCO ed avanza delle proposte sul budget annuale.

La seconda, con sede a Tashkent (Uzbekistan), inserisce al centro delle sue attività il contrasto ai fenomeni di matrice terroristica. Di comune intesa, il Segretariato e la RATS, delineano semestralmente le attività dell'organizzazione e conducono un'attività diplomatica che li porta a relazionarsi con gli altri Stati, organizzazioni internazionali e organismi non governativi.

## I vertici che hanno segnato la storia della SCO

Dopo la descrizione del funzionamento della macchina politica, è fondamentale rintracciare all'interno della storia della SCO degli incontri che ne hanno segnato il futuro ed il peso politico. Tra questi, certamente sono presenti quello di Astana del 2005, Biškek 2007 e Dushanbe 2014. Tre summit che senza dubbio e per ragioni diverse tra di loro, hanno modificato gli equilibri regionali in cui la SCO opera.

Dopo l'11 settembre 2001, alcuni Stati dell'Asia centrale si sono schierati a fianco degli Stati Uniti nella guerra al terrore e nella successiva invasione internazionale dell'Afghanistan per rovesciare i talebani. In tale contesto, nell'ottobre 2001 l'Uzbekistan ha accettato di ospitare le truppe americane nella base di Khanabad. Due mesi dopo, anche il Kirghizistan aprì le porte dell'aeroporto di Biškek ai soldati USA. Anche gli alleati NATO stazionavano in Asia centrale, con le truppe francesi che utilizzavano una base aerea fuori dalla capitale tagika mentre i soldati tedeschi erano dislocati in una base vicino Termez (Uzbekistan). Nel frattempo, Russia e Cina erano sempre più preoccupate da una presenza occidentale fissa nella regione.

La situazione muterà solamente nel 2005, quando gli stati membri della SCO – preoccupati dalle “rivoluzioni colorate” e dal coinvolgimento occidentale in quest'ultime – sigleranno, nel summit di Astana, una dichiarazione in cui è richiesto esplicitamente alle nazioni della coalizione antiterrorismo di fissare una scadenza per il ritiro dei propri contingenti militari nei Paesi membri dell'organizzazione. Questa presa di posizione comune da parte degli aderenti alla SCO, ha permesso di raggiungere gli obiettivi preposti. Infatti, nel novembre 2005 la base aerea americana di Karshi-Khanabad in Uzbekistan è stata chiusa mentre il traffico aereo NATO sui cieli uzbeki è stato vietato. Anche se solo nel 2014, le truppe americane hanno dovuto abbandonare anche la base aerea di Manas in Kirghizistan, rappresentando così la fine di quel processo iniziato nel 2005 con l'incontro di Astana e che ha sicuramente sorriso agli interessi geopolitici regionali di Russia e Cina.

Un altro momento importante per la SCO è stato il suo supporto alla creazione di una *Central Asian Nuclear Weapon Free Zone* (CANWFZ) grazie alla dichiarazione di Biškek del 2007.



Boeing C-17 Globemaster III americano nella base aerea di Karshi-Khanabad (Uzbekistan)

All'indomani del mutamento degli equilibri geopolitici nell'Asia centrale a seguito dell'11 settembre, Kazakistan, Kirghizistan, Tagikistan, Turkmenistan e Uzbekistan firmarono l'8 settembre 2006 il trattato della CANWFZ. Tale accordo vieta la produzione, lo sviluppo, il possesso, l'acquisizione, il controllo e la detenzione di qualsiasi ordigno nucleare all'interno dell'area.

Il trattato – diventato realmente operativo dopo la ratifica da parte dei 5 -Stan il 21 marzo 2009 – ha incontrato non poche resistenze sul suo cammino. Opposizioni provenienti soprattutto dagli Stati Uniti, seguiti da Francia e Regno Unito. Dall'altra parte, gli altri due membri del Consiglio di sicurezza dell'ONU – Russia e Cina – hanno appoggiato sin da subito la creazione di una Nuclear Weapon Free Zone nella regione. Questo sia attraverso la Dichiarazione di Biškek del 2007, in cui la SCO ha espresso il suo fermo appoggio agli Stati membri della CANWFZ, sia attraverso la loro pressione in seno alle Nazioni Unite, la cui Assemblea Generale il 17 ottobre 2008 ha approvato la risoluzione A/C.1/63/L.37 sulla creazione di un'Asia centrale libera dalle armi nucleari.

Altro summit che merita di essere citato è quello di Dushanbe del 2014, dove la SCO ha indicato i suoi lineamenti strategici fino al 2025. Emerge così la necessità di rafforzare la fiducia reciproca e le relazioni tra gli Stati membri – ponendo fine alle dispute interne attraverso la diplomazia e il diritto internazionale - così da poter affrontare le sfide di un mondo che viene definito sempre più policentrico. Si valuta l'approvazione di un approccio comune nei confronti delle vie della seta cinesi e si sottolinea l'urgenza che il protocollo del trattato CANWFZ venga ratificato dai membri del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Il documento sottolinea, inoltre, la volontà di cooperare nel campo dei diritti umani in maniera

non propagandistica, di rafforzare la Struttura Regionale Antiterrorismo e di sviluppare i contatti nei campi delle scienze, tecnologia, educazione, cultura, salute e turismo. Per concludere, il summit indicò l'esigenza di rafforzare il ruolo della SCO nell'architettura regionale ed internazionale attraverso l'intensificazione dei rapporti con ONU, CIS, CSTO e ASEAN.

## L'Iran e gli effetti degli ingressi di India e Pakistan

Il summit di Astana del luglio 2005 non è solo importante per via del suo effetto sul ritiro delle forze NATO dall'Asia centrale, ma anche perché nella stessa occasione la SCO ha concesso all'India, al Pakistan e all'Iran lo status di osservatori. **Mentre Teheran ancora oggi conserva la stessa posizione, per Nuova Delhi e Islamabad costituirà il primo passo che li porterà ad entrare ufficialmente come membri all'interno dell'organizzazione.**

Il caso iraniano è peculiare. Per ben due volte – nel 2008 e nel 2010 – il Paese ha presentato una richiesta per aderire a pieno titolo alla SCO. **Ma è stata rifiutata entrambe le volte, per via delle sanzioni ONU pendenti su Teheran che violano apertamente i requisiti per l'ingresso nell'organizzazione.** Anche se quest'ultime venissero meno, l'Iran si trova ad affrontare ulteriori ostacoli. Tra questi, **le tensioni con il Tagikistan e soprattutto quelle con gli Stati Uniti.** Significativa in tale scenario è, anche, l'ambiguità cinese.

Nonostante l'accordo di cooperazione venticinquennale del 27 marzo 2021 con Teheran, **Pechino è restia a supportarne l'ingresso come membro a pieno titolo.** Pesa soprattutto la volontà di non sovraesporsi in Medio Oriente ed evitare che l'entrata persiana favorisca la visione della SCO quale blocco revisionista e anti-occidentale/americano. Preoccupazioni condivise dalla stessa organizzazione, che teme, inoltre, che **la possibilità di un maggior coinvolgimento nelle dinamiche mediorientali finisca per indebolirne la stabilità e la visione di lungo periodo.**

Al contrario India e Pakistan, dopo che il 24 giugno 2016 hanno avviato il processo formale di adesione, sono diventati, il 9 giugno 2017, membri a pieno titolo della SCO. Passo importante per l'organizzazione, che ha allargato ancora di più gli spazi in cui si trova ad operare. Numerosi motivi hanno guidato l'ingresso di questi due Paesi all'interno della SCO, ma soprattutto per Islamabad l'obiettivo è quello di elevare il suo status e acquisire un ruolo nel processo decisionale circa le sorti dell'Eurasia. Nuova Delhi è stata invece guidata dalla volontà di sfruttare la piattaforma per proiettare i propri obiettivi strategici e migliorare il rapporto economico con le nazioni dell'Asia centrale.

**Fondamentale in questa espansione è stato il ruolo dei due poli della SCO, Russia e Cina.** Mosca ha pienamente supportato l'adesione dell'India all'interno dell'organizzazione, sia per via della stretta cooperazione militare e sia, in misura maggiore, per via del desiderio di bilanciare il ruolo cinese attraverso una sponda indiana sicura ed affidabile. Dall'altra parte, Pechino è stata abile a giocare la *manche* e a non farsi stringere tra le due. Ha saputo sfruttare sia la sua stretta relazione con il Pakistan e sia i conflitti storici tra Nuova Delhi e Islamabad. Data quest'ultima rivalità, un ingresso non congiunto dei due Paesi all'interno della SCO avrebbe potuto causare non solo violenze reciproche, ma anche una destabilizzazione interna all'organizzazione. Non è causale quindi, che l'ingresso sia avvenuto nello stesso giorno, simbolo di una partita conclusasi in pareggio tra l'asse Mosca-Pechino.

Anche se l'ingresso di questi due Paesi ha sancito **uno spostamento del baricentro della SCO verso Sud**, quest'ultima almeno negli affari che riguardano la politica estera è stata abile a non snaturarsi. Infatti, confrontando le dichiarazioni adottate dal Consiglio dei ministri degli Esteri del 2015 – prima dell'ingresso di India e Pakistan - e del 2018, si può notare una sostanziale continuità, come è ben visibile dalla tabella sottostante, che sottolinea le principali prese di posizione assunte nei due casi dai Paesi membri dell'organizzazione.

### Consiglio dei ministri degli Esteri 2015 / Consiglio dei ministri degli Esteri 2018

Rafforzamento della partnership della SCO con le altre organizzazioni internazionali

Restaurazione della pace in Ucraina tramite l'applicazione degli accordi di Minsk

Appello al mantenimento della sovranità e unità della Siria

Supporto alla stabilità e alla riconciliazione nazionale dell'Afghanistan

Sostegno all'accordo nucleare iraniano per promuovere la pace e la stabilità nella regione

Osservando questi dati, si sarebbe tentati di dire che l'entrata dell'India e del Pakistan nella SCO non ne abbia modificato in maniera sostanziale lo sviluppo e la visione, ma in realtà ne ha inficiato parecchio il funzionamento. Infatti **gli strascichi e le tensioni frontaliere indo-pakistane e sino-indiane si ripercuotono internamente sull'organizzazione**, causando una maggiore farraginosità dei suoi meccanismi politici.

Per esempio, **i momenti di alta tensione tra India e Pakistan comportano enormi difficoltà al funzionamento della Struttura Regionale Antiterrorismo della SCO, che fa affidamento sulla condivisione dei dati di intelligence**. La SCO si ritrova così in balia di forze, che se non saldamente governate possono far scendere l'organizzazione in un posizione marginale all'interno delle dinamiche regionali.

## Il funzionamento dell'organizzazione

Guendalina Chiusa

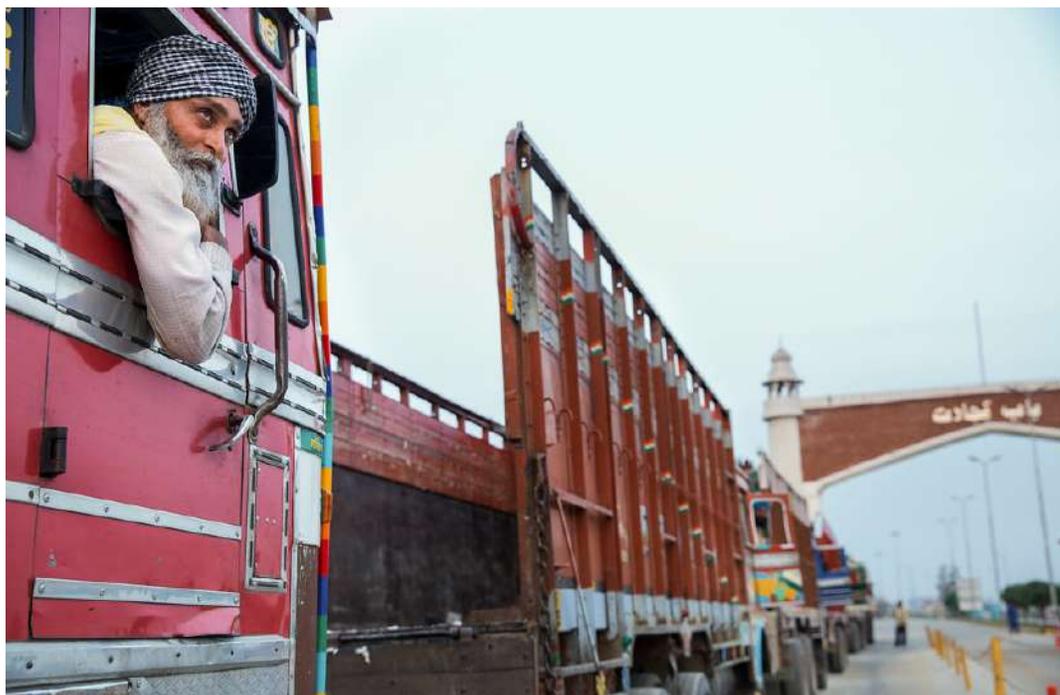
L'articolo 4 dello statuto dell'Organizzazione per la Cooperazione di Shanghai dettaglia gli organi di cui i Paesi membri hanno deciso di dotarsi e il loro funzionamento.

- Il Consiglio dei capi di Stato è l'organo decisionale per eccellenza della SCO. Ne fanno parte i capi di Stato dei Paesi membri, ed attualmente si riunisce una volta all'anno, presieduto dal capo di Stato del Paese ospitante. L'assemblea si tiene a turno, ogni anno in un Paese differente, seguendo l'ordine alfabetico in lingua russa. Lo scopo di quest'organo è determinare le priorità e le aree di attività della SCO, oltre che discutere di questioni interne ed esterne ad essa.
- A seguire nella gerarchia c'è il Consiglio dei capi di Governo, a cui partecipano i primi ministri degli Stati appartenenti alla SCO. Si riunisce anch'esso una volta l'anno per discutere principalmente di questioni interne: approva il bilancio dell'organizzazione per l'anno successivo, definisce le strategie per la cooperazione multilaterale e delibera su questioni insorgenti dall'attività di cooperazione tra gli Stati.
- A supporto dei lavori degli organi principali ci sono il Consiglio dei Ministri degli Esteri e il Consiglio dei Coordinatori nazionali degli Stati membri. Il primo può indire consultazioni interne riguardo a questioni di stampo internazionale, mentre il secondo costituisce un organo di coordinamento delle attività dei tre organi primari.

Come poi descritto nei saggi, l'Organizzazione si è inoltre dotata di altri due organi permanenti: il Segretariato Generale, con base a Pechino, e la Regional Anti-Terrorism Structure, nota come RATS, a Tashkent.

# La SCO come rampa di lancio per l'integrazione economica in Asia centrale

Cecilia Tresoldi



*Sin dalla sua istituzione l'Organizzazione per la Cooperazione di Shanghai è servita come strumento cinese per sostenere il suo boom economico e la necessità di esportare la sua manifattura. La Russia, conscia di non poter frenare questo tsunami economico, ha cercato di imbrigliare Pechino nella ragnatela burocratica dell'istituzione. La SCO è servita da rampa di lancio per il commercio nella regione, ma Pechino ha avuto successo grazie a molteplici progetti alternativi.*

Nel 2003 i capi degli Stati membri dell'Organizzazione per la Cooperazione di Shanghai (SCO) hanno lanciato un **programma ventennale di cooperazione commerciale ed economica multilaterale**. Alla firma erano presenti Cina, Russia, Tagikistan, Kazakistan, Uzbekistan e Kirghizistan, a cui si sono uniti solo nel 2017 India e Pakistan. Nel breve periodo, il programma cerca di **rinvigorire il processo di creazione di un ambiente favorevole per il commercio e gli investimenti**, mentre a lungo termine, si è posto l'obiettivo di istituire una zona di libero scambio all'interno del territorio degli Stati membri.

A questo fine, nel 2005 il Consiglio dei capi di governo ha istituito il **Consorzio interbancario per fornire finanziamenti e servizi bancari a supporto di progetti di investimento** sponsorizzati dai governi degli Stati membri della SCO. Ne fanno parte la Banca per lo Sviluppo del Kazakistan, la Banca per lo Sviluppo della Cina, la banca kirghisa "RSK Bank", la banca della Federazione Russa Vnesheconombank, la Cassa di risparmio statale della Repubblica del Tagikistan "Amonatbank" e la Banca nazionale per l'attività economica estera della Repubblica dell'Uzbekistan.

Le aree prioritarie di cooperazione includono: la fornitura di finanziamenti per progetti incentrati su infrastrutture, industrie di base e ad alta tecnologia, settori orientati all'esportazione e progetti sociali; la concessione ed erogazione di prestiti; l'organizzazione di finanziamenti pre-esportazione per stimolare la cooperazione commerciale ed economica tra gli Stati membri della SCO e altre aree di interesse comune. In seno a questa organizzazione, i coordinatori bancari e le istituzioni finanziarie si incontrano una volta all'anno per selezionare i finanziamenti dei progetti di sviluppo attraverso dei prestiti speciali.

Nel 2006 è stato inoltre fondato il **Business Council**. L'entità non governativa, che unisce i rappresentanti della comunità imprenditoriale degli Stati membri della SCO, ha l'obiettivo di espandere la cooperazione economica, creare un dialogo tra le comunità economiche e finanziarie e facilitare la promozione pratica di progetti multilaterali in molteplici campi, tra cui l'ambito energetico, dei trasporti, della tecnologia, della sanità e agricoltura. Così come il consorzio interbancario, il Business Council indice una sessione annuale in cui vengono presentate le proposte dei Segretariati delle Sezioni Nazionali e sceglie che progetti implementare. A questi eventi partecipano anche il Consiglio dei capi di governo della SCO e i ministri delle Finanze dei singoli Paesi.



Vertice del Business Council del SCO nel 2017.

**La Cina non ha mai fatto mistero della sua preferenza nel trattare con gli altri Stati in modo bilaterale**, evitando di imbrigliarsi nella burocrazia e nelle limitazioni delle organizzazioni internazionali, tuttavia l'eredità geopolitica dell'Asia centrale ha reso la creazione di enti sovranazionali una necessità per poter trattare con i Paesi circostanti senza creare sospetti o paure nei vicini. Il boom economico che ha vissuto negli anni Novanta e la sua conseguente necessità di assicurarsi le risorse necessarie per sostenere i bisogni in aumento della popolazione attraverso la sua *“Go out policy”* (1), hanno spinto la Cina a cercare nuovi modi per rafforzare i propri rapporti con i Paesi circostanti. Pechino è particolarmente interessata alle risorse energetiche, dunque gas e petrolio, di cui la regione gode in grande abbondanza, e alla sua posizione centrale come rotta commerciale con l'Occidente.

*L'Impero Celeste* non voleva infatti spaventare la potenza alla ricerca di un nuovo modo di riaffermarsi nell'area successivamente al crollo dell'URSS. Grazie alla creazione di un'istituzione che regolasse gli scambi nella regione, Mosca avrebbe dovuto sentire di avere ancora il controllo dell'area.

Conscia della presenza ancora incombente di Mosca nella regione e degli interessi adiacenti, Pechino ha proposto di rafforzare la cooperazione in ambito SCO.

Nelle due tabelle di seguito si può notare come sono cambiati **gli scambi commerciali nella regione negli ultimi vent'anni**. In colonna troviamo i Paesi esportatori, mentre in orizzontale troviamo i Paesi importatori. La **tabella A definisce il volume totale delle esportazioni in dollari tra i Paesi della regione nel 2001**, appena la SCO è stata creata e gli enti economici non esistevano ancora. Sono stati inoltre aggiunti i **prodotti maggiormente esportati in quell'anno**. Nella **tabella B, invece, vengono analizzate le esportazioni in dollari nel 2019**, quando anche India e Pakistan sono entrate a far parte dell'organizzazione e gli scambi sono stati regolati da numerose iniziative interne ed esterne alla SCO.

<b>Tabella A</b>	<b>Cina</b>	<b>Russia</b>	<b>Uzbekistan</b>	<b>Kazakistan</b>	<b>Tagikistan</b>	<b>Kirghizistan</b>
<b>Cina</b>	-	2,53 mld Cuoi	50,7 mln Sistemi di trasmissione	297 mln Veicoli da costruzione	5,3 mln Macchine per la lavorazione della pietra	91,9 mln Tessuti intrecciati
<b>Russia</b>	5,63 mld Aeroplani e apparecchiature spaziali	-	366 mln Zucchero	2,6 mld Petrolio	69,1 mln Petrolio	87,4 mln Petrolio
<b>Uzbekistan</b>	7,15 mln Cotone	559 mln Cotone	-	74 mln Gas	190 mln Gas	61 mln Gas
<b>Kazakistan</b>	673 mln Ferro	1,74 mld Petrolio	150 mln Frumento	-	61,2 mln Frumento	91 mln Petrolio
<b>Tagikistan</b>	5,25 mln Cotone	123 mln Cotone	133 mln Minerali	2,18 mln Energia elettrica	-	1,46 mln Minerali
<b>Kirghizistan</b>	19,6 mln Pelli bovine ed equine	65,2 mln Tabacco	47,9 mln Energia elettrica	37,9 mln Metalli preziosi	6,63 mln Energia elettrica	-

Tabella B	Cina	Russia	Uzbekistan	Kazakistan	Tagikistan	Kirghizistan	India	Pakistan
<b>Cina</b>	-	47,1 mld Sistemi di trasmissione	5,01 mld Ferro	9,8 mld Calzature	1,61 mld Calzature	5,1 mld Calzature	72,6 mld Sistemi di trasmissione	14,7 mld Sistemi di trasmissione
<b>Russia</b>	58,1 mld Petrolio	-	3,84 mld Legno	13,9 mld Macchine	953 mln Petrolio	1,6 mld Petrolio	6,76 mld Petrolio	178 mln Legumi
<b>Uzbekistan</b>	1,92 mld Petrolio	2,04 mld Gas	-	1,21 mld Gas	190 mln Gas	635 mln Frutti snocciolati	98,7 mln Argento	95,6 mln Legumi
<b>Kazakistan</b>	7,92 mld Petrolio	5,81 mld Ferro	1,98 mld Frumento	-	649 mln Frumento	637 mln Petrolio	1,58 mld Petrolio	2,52 mln Ferro
<b>Tagikistan</b>	82,6 mln Minerali	35,8 mln Cotone	133 mln Cemento	93,6 mln Piombo	-	9,83 mln Cemento	296 mila Metalli alcalini	146 mila Cotone
<b>Kirghizistan</b>	86,4 mln Metalli preziosi	369 mln Rame	140 mln Cemento	374 mln Metalli preziosi	57,2 mln Petrolio	-	2 mln Legumi	1,66 mln Legumi
<b>India</b>	17,4 mld Petrolio	3,15 mld Medicamenti confezionati	267 mln Medicamenti confezionati	248 mln Sistemi di trasmissione	24,6 mln Medicamenti confezionati	39,9 mln Medicamenti confezionati	-	1,19 mld Idrocarburi
<b>Pakistan</b>	2,06 mld Cotone	277 mln Agrumi	32,5 mln Medicamenti confezionati	71,6 mln Riso	7,81 mln Zucchero	5,86 mln Medicamenti confezionati	77,2 mln Frutti tropicali	-

Da queste tabelle emerge che **il commercio nella regione è aumentato più di cento volte negli ultimi vent'anni**. Questo ha visto dall'istituzione della SCO **una crescita annua del 15%**. Gli scambi sono aumentati soprattutto tra i vari Paesi centroasiatici e le due grandi potenze, Russia e Cina, **in particolar modo le esportazioni di Mosca e Pechino verso i Paesi ex sovietici**. Questo fenomeno è dovuto proprio dal fatto che **la Cina, dovendo esportare il surplus della sua produzione, ha iniziato a esportare massicciamente prodotti tecnologici e di consumo ad alto valore aggiunto, mentre i Paesi ex sovietici hanno cominciato a rifornire pesantemente Pechino di risorse energetiche e beni primari a sostegno di dell'impennata produttiva del Dragone**.

Nonostante abbia interessi prettamente politici e militari nella regione, **anche Mosca ha aumentato i propri scambi con i vicini, specialmente in ambito energetico**, per restare l'hub principale di esportazione del gas anche nel giardino di casa e mantenere un certo rilievo nell'area nonostante la crescente presenza cinese. Mosca ha infatti visto con preoccupazione le crescenti importazioni di idrocarburi da parte di Pechino che sta costruendo nuovi gasdotti che escludono la Federazione.

Anche **il commercio tra le repubbliche centrasiatriche è cresciuto, prettamente per quanto riguarda le materie prime**. Nel 2019 si è inoltre vista una forte esportazione di materiale medico da parte di India e Pakistan, recentemente aggiunte alla SCO. Anche questi ultimi due Paesi a loro volta sono interessati alle materie prime e ai prodotti agricoli degli stati ex sovietici e ai prodotti tecnologici cinesi.

La maggiore volontà di cooperare e la creazione di strutture a supporto del commercio nell'area hanno sicuramente funto da rampa di lancio per l'economia della regione. Il commercio nell'area ha visto un'esplosione in tutti i campi che i partecipanti alla SCO si erano prefissati, dando un'idea di effettiva integrazione commerciale.

In mezzo all'apparente successo non ci si può tuttavia non chiedere: tutto ciò è il mero risultato dell'operato della Shanghai Cooperation Organization? Negli ultimi anni **sono fiorite diverse organizzazioni e progetti che a loro volta hanno spinto l'integrazione commerciale nell'area**, tra cui le più importanti: l'**Unione economica eurasiatica** a trazione russa e il progetto della **nuova Via della Seta cinese**. Questi in particolare sono stati integrati nell'organizzazione, visti gli scopi comuni. Per questo motivo, è molto difficile rintracciare quelli che sono i progetti commerciali nati grazie al supporto di questa organizzazione o in altri ambiti.

Anzi, molti esperti sostengono che la Russia ha spesso ostacolato il suo operato per controbilanciare la crescita del Dragone. Come anticipato, Mosca è sempre stata il partner economico principale della regione e temeva che l'arrivo di un'ondata di prodotti cinesi nella regione e una presenza sempre più incombente nel mercato degli idrocarburi avrebbe fatto perdere terreno alle aziende russe.

Per questo motivo, **nel momento in cui Pechino ha spinto sia per l'istituzione di una banca di sviluppo SCO che di una zona di libero scambio, Mosca si è messa di traverso** presentando condizioni inaccettabili per la Cina e proponendo l'ingresso nell'organizzazione di India e Pakistan, Paesi con cui ha tradizionalmente relazioni amichevoli. L'ingresso di altre potenze di un certo calibro avrebbe infatti controbilanciato ulteriormente l'espansionismo del Dragone.

Pechino si è resa conto che Mosca non avrebbe accettato la creazione di questi enti a condizioni che la Cina trovava ragionevoli. Ad ogni modo, essa ha capito che non aveva davvero bisogno della banca per promuovere i suoi interessi economici in Asia centrale. **Dopo la crisi finanziaria, i Paesi della regione si sono messi in fila per ottenere prestiti cinesi e Pechino ha iniziato a offrire crediti su base bilaterale attraverso le sue banche statali.** In questa maniera, Pechino ha evitato le regolamentazioni multilaterali e ha potuto sfruttare appieno la difficile posizione dei mutuatari e ottenere condizioni molto redditizie.

La SCO si è dunque dimostrata persino superflua nelle dinamiche commerciali nella regione. Ad ogni modo, essa ha elevato il Dragone a potenza nota e affidabile a livello economico, posizione che Mosca ha perso. La Federazione stessa è stata infatti esclusa da questo schema e non ha potuto fare nulla per fermare il vicino. **Le stesse società statali russe erano a caccia di prestiti cinesi e Mosca non aveva i fondi per competere con Pechino.**

Il grande passo in avanti è poi avvenuto con **la creazione della "Cintura economica della Via della Seta" nel 2013**, che le ha permesso di sviluppare relazioni con qualsiasi paese che avesse espresso interesse, senza doversi preoccupare degli altri paesi. L'iniziativa, sostenuta dalla potenza finanziaria della Cina, si è rivelata molto più utile per promuovere gli interessi geo-economici di Pechino rispetto alla SCO, in cui tutte le decisioni vanno vagliate e approvate dai singoli membri.

Per ovviare alla necessità di creare una banca per lo sviluppo in ambito SCO, **nel 2014 la Cina ha iniziato a sperimentare la creazione di istituzioni finanziarie universali, come la Banca asiatica per lo sviluppo.** Questa nuova banca ha soddisfatto l'esigenza di Pechino di creare piattaforme in cui i finanziari cinesi potessero esercitarsi nella creazione di istituzioni globali incentrate sulla Cina e non su molteplici paesi.

Per questo motivo, si può affermare che **la SCO ha avviato il processo di integrazione economica in Asia centrale, ma poi il vero successo è avvenuto con la creazione di nuovi progetti.** Consapevole di questo, la Cina ha accettato di ammettere l'India nella SCO a condizione che il Pakistan, il principale partner di Pechino nel sud-est asiatico, vi potesse aderire allo stesso tempo. La scelta di ammettere anche l'India e il Pakistan nella Shanghai Cooperation Organization ha allarmato i membri. La loro alta produzione manifatturiera e i costi di produzione bassi avrebbero potuto mettere in difficoltà specialmente Cina e Russia, il cui costo del lavoro è decisamente più alto.

#### Salario netto pro capite medio (2017) - World Bank Data

Cina	Russia	Uzbekistan	Kazakistan	Tagikistan	Kirghizistan	India	Pakistan
\$7.356,45	\$8.408,12	\$1.540,87	\$6.623,47	\$885,78	\$959,20	\$1.734,58	1.356,87

L'obiettivo di creare un mercato unico in cui vengano rimosse le barriere doganali potrebbe mettere in difficoltà il raggio di azione delle aziende cinesi e russe. Per ora le due nuove aggiunte si sono limitate a esportare prodotti complementari a quelli delle altre potenze, evitando di porre un rischio effettivo per gli altri Stati. Ad ogni modo, questo è solo l'inizio.

Sin dalla sua costituzione, la SCO è diventata una piattaforma attraverso la quale i Paesi hanno discusso e implementato l'espansione della cooperazione commerciale nella regione.

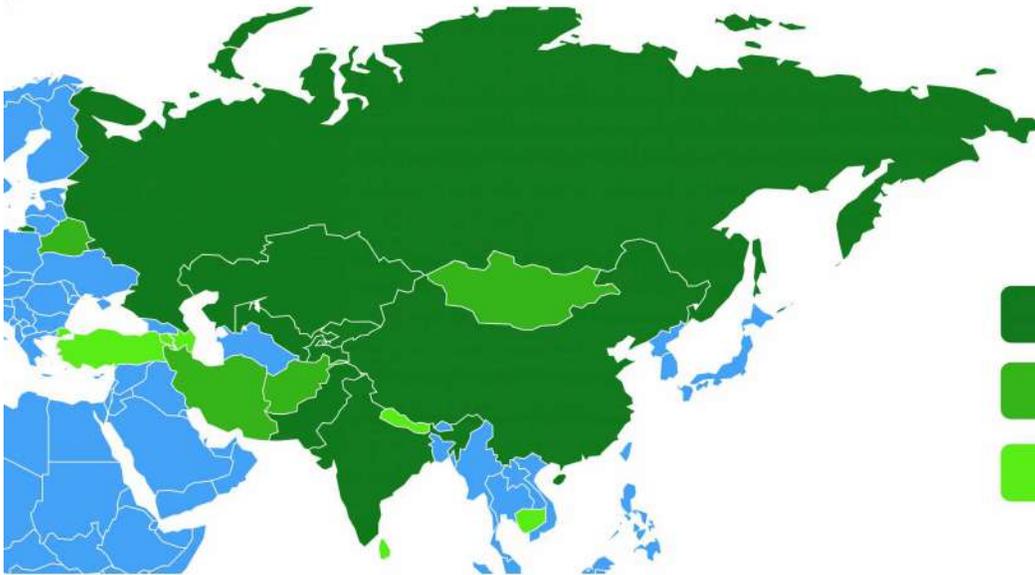
I dati dimostrano che questa ha avuto successo nell'aumentare gli scambi tra i membri. La nuova posizione di Pechino come potenza economica nell'area ha tuttavia spaventato la Russia, che ha cercato insistentemente di avvolgere il vicino in una ragnatela di burocrazia per limitare il suo raggio di azione e attivato contrappesi come l'ingresso nell'istituzione di India e Pakistan. Mosca sembra non aver avuto troppo successo nella sua missione, ma **la strada verso una completa integrazione commerciale nella regione sembra ancora lunga e tortuosa.**



# Organizzazione per la Cooperazione di Shanghai



Gli scambi commerciali nella SCO



- Paesi Membri
- Osservatori
- Partner di dialogo

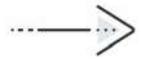
## Paesi membri



## Import

2019

## Export



	Principali prodotti	Vol. totale Import	da
Russia	Sistemi di trasmissione	47,1 mld \$	
Cina	Petrolio	58,1 mld \$	
Kazakistan	Automobili	13,9 mld \$	
Tagikistan	Calzature	1,6 mld \$	
Kirghizistan	Calzature	5,1 mld \$	
Uzbekistan	Ferro	5 mld \$	
India	Sistemi di trasmissione	72,6 mld \$	
Pakistan	Sistemi di trasmissione	14,7 mld \$	

	Principali prodotti	Vol. totale Export	per
	Petrolio	58,1 mld \$	
	Sistemi di trasmissione	72,6 mld \$	
	Gas	7,9 mld \$	
	Cemento	133 mln \$	
	Metalli preziosi	374 mln \$	
	Gas	2 mld \$	
	Petrolio	17,4 mld \$	
	Cotone	2,1 mld \$	

# La SCO e la sicurezza in Asia centrale

Riccardo Allegri



Esercitazione congiunta RATS 'NAIZA-2019'.

*Il focus della Shanghai Cooperation Organization sulla sicurezza è ben noto e le nuove sfide che attendono i Paesi della regione, a partire dalla questione afgana, sono davvero complesse. Eppure, le divergenze di pensiero tra gli attori maggiormente rilevanti nell'organizzazione sembrano minare il possibile sviluppo della SCO.*

Con la nascita dei 15 nuovi Stati indipendenti determinata dalla dissoluzione dell'URSS, la Federazione Russa, erede riconosciuta del monolite sovietico, dovette giocoforza tessere una fitta rete di relazioni diplomatiche con i suoi neonati vicini. In molti casi, si trattava di Paesi che erano stati a lungo integrati nell'Impero zarista ed è piuttosto semplice comprendere il motivo per cui Mosca riteneva che essi, seppur indipendenti, facessero parte della propria esclusiva sfera d'influenza. Dopotutto, per ambire ad essere accreditata tra le grandi potenze mondiali, rango che la Russia sente le spetti da sempre, è di fondamentale importanza mantenere un certo ascendente sugli Stati che si trovano nelle immediate vicinanze.

Posto l'obiettivo di tornare a giocare un ruolo rilevante in Asia Centrale e di instaurare un rapporto quanto più possibile cordiale con Pechino, al contempo limitandone l'influenza nella regione, Mosca si spese per dare vita ad un consesso che potesse contribuire alla risoluzione delle numerose dispute confinarie con un focus particolare sulla sicurezza nazionale dei Paesi che ne facevano parte. Nel 1996, dunque, la Federazione Russa e la Cina, insieme a Kazakistan, Kirghizistan e Tagikistan, dettero vita all'organizzazione nota come *Shanghai Five*. Nel 2001, in occasione dell'ingresso dell'Uzbekistan, tale consesso venne ribattezzato *Shanghai Cooperation Organization* (SCO). Risolte le annose questioni legate ai confini, la SCO si focalizzò essenzialmente sul miglioramento dei rapporti economici e commerciali tra i Paesi membri e sul tema della sicurezza, considerando la grave instabilità in cui versava la regione.

Non bisogna dimenticare che tra gli Stati che fanno parte dell'area in questione vi è anche l'Afghanistan, il quale all'epoca della firma dei trattati istitutivi della SCO era governato dai Talebani. A questo bisogna aggiungere il fatto che le popolazioni dei Paesi membri dell'organizzazione fossero risultate, alla prova dei fatti, decisamente **permeabili rispetto ai dettami dell'Islam radicale**. Inoltre, la porosità dei confini e la povertà diffusa avevano determinato l'**emergere di diversi gruppi criminali dediti in particolare al contrabbando di armi e droga**.

Effettivamente, proprio per rispondere alle minacce che mettevano a repentaglio la sicurezza nazionale dei membri della SCO, essi firmarono nello stesso 2001 la **Convenzione sulla Lotta al Terrorismo, al Separatismo e all'Estremismo**. Documento chiaramente patrocinato dall'organizzazione, esso individuava già nel titolo quelli che vennero ribattezzati "*three evils*", ovvero, per l'appunto, il terrorismo, l'estremismo ed il separatismo. Non è casuale l'inserimento di quest'ultimo punto, in quanto all'epoca della firma della Convenzione **la Russia era alle prese con il secondo conflitto ceceno mentre la Cina aveva da tempo diversi problemi con i ribelli turanici dello Xinjiang**. Per quanto riguarda le nazioni centroasiatiche, invece, il dedalo di enclave ed exclave presenti nella Valle del Fergana, ove i confini di Tagikistan, Kirghizistan ed Uzbekistan si intrecciano e sono tutt'altro che esenti da dispute, non le rendeva certo estranee rispetto a tale problematica. Ad ogni modo, sebbene il documento fosse stato firmato prima degli eventi accaduti l'11 settembre del 2001, non sono pochi coloro che si sono interrogati sugli scopi della SCO.

Con l'inizio della "*global war on terror*" e l'avvio delle operazioni militari in Afghanistan, **Washington fece la propria comparsa in una regione ove storicamente non aveva mai avuto influenza**. Complice la grande solidarietà internazionale incassata dagli Stati Uniti, con Putin che fu addirittura tra i primi Capi di Stato a porgere il proprio cordoglio alla Casa Bianca, gli americani ottennero la possibilità di aprire due basi militari in Asia Centrale al fine di sostenere logisticamente l'imponente sforzo bellico. Inizialmente gli USA furono tollerati dai Paesi membri della SCO, per diverse ragioni. Uzbekistan e Kirghizistan, che ospitavano i contingenti statunitensi, videro la possibilità di migliorare le proprie relazioni con la prima potenza mondiale, cosa che avrebbe potuto portare importanti vantaggi. La Federazione russa fu solidale con Washington, accettando di condividere le informazioni raccolte dalle proprie agenzie di intelligence relativamente a tutto quanto potesse essere utile per portare a termine con successo l'operazione militare in Afghanistan. La Cina, dal canto suo, guardava con maggiore preoccupazione all'arrivo degli Stati Uniti nella regione centrasiatrica, ma non si oppose all'apertura delle basi.



La luna di miele però non durò a lungo e ben presto i membri della SCO cominciarono a dimostrare **una certa insofferenza per la presenza americana nella regione**. Effettivamente, non era chiaro per quanto tempo ancora gli statunitensi sarebbero rimasti, ma appariva piuttosto evidente che le operazioni militari si sarebbero protratte a lungo, molto più di quanto gli stessi strateghi del Pentagono avessero immaginato. Per non parlare poi del fatto che la **totale destabilizzazione dell'Afghanistan**, dilaniato da diversi conflitti settari, poneva una seria minaccia alla sicurezza nazionale dei Paesi confinanti, alcuni dei quali erano membri della SCO.

Per questo motivo, diversi analisti hanno sollevato il dubbio che il focus dell'organizzazione sulla sicurezza fosse da intendersi, in realtà, in chiave anti-occidentale. O, per meglio dire, anti-americana. In realtà, nonostante l'ormai evidente insofferenza rispetto alla presenza di Washington, **la Shanghai Cooperation Organization non assunse mai una postura apertamente antagonista nei confronti degli USA** ed anzi, dimostrò qualche anno più tardi di non volersi alienare il favore degli Stati Uniti. Basti pensare al **rifiuto di concedere all'Iran lo status di membro dell'organizzazione** proprio a causa del fatto che una tale mossa avrebbe potuto danneggiare irrimediabilmente la reputazione della SCO, che sarebbe stata bollata come anti-occidentale (1).

Ad ogni buon conto, al fine di approfondire la cooperazione in materia di prevenzione e contrasto del terrorismo, i membri dell'organizzazione si accordarono per creare la **Regional Anti-Terrorism Structure, anche nota con l'acronimo RATS**. Prevista nella carta ufficiale della SCO, approvata dai Paesi parte del consesso internazionale nel 2002 al summit di San Pietroburgo, essa fu avviata concretamente soltanto nel 2003, quando fu risolta la disputa interna legata al Paese nel quale avrebbe avuto sede. I russi ed i kirghisi avrebbero preferito, infatti, che il Comitato Esecutivo della RATS fosse acquarterato a Biškek, mentre **i cinesi e gli uzbeki si opposero, preferendo Tashkent**.

Alla fine ebbero ragione questi ultimi ed a partire dal 2004, quando fu finalmente appuntato suddetto Comitato Esecutivo, l'agenzia poté cominciare a lavorare a pieno ritmo. Il budget previsto per la RATS, almeno inizialmente, era pari a 2 milioni di dollari ed a sobbarcarsi la quota maggiore per il finanziamento del progetto furono Mosca e Pechino. Il compito principale della Regional Anti-Terrorist Structure è quello di garantire un certo grado di coordinazione tra i Paesi membri della SCO nelle operazioni di contrasto a quelli che sono chiamati "three evils". Il fatto che oltre al terrorismo si faccia riferimento anche al separatismo ed all'estremismo, e che all'interno della seconda fattispecie non siano escluse le azioni non violente, rende il compito della RATS decisamente più complesso. Bisogna infatti considerare che se un gruppo separatista viene automaticamente equiparato ad una formazione terroristica, lo spazio di manovra in ambito negoziale per un governo si restringe di molto.

Ciononostante, le attività della RATS, hanno contribuito a **prevenire lo svolgersi di numerosi attentati, almeno secondo quanto riportato dalla stessa agenzia.** I numeri, dopotutto, sono piuttosto sorprendenti. In base a quanto affermato dal Segretario Generale della SCO nel 2016, fino a quel momento **l'organizzazione era stata in grado di eliminare completamente circa 150 gruppi terroristici, grazie all'arresto di oltre mille persone.** Più di 2.000 armi illegalmente detenute erano state confiscate e con esse 160.000 munizioni. A questo bisogna aggiungere il recente impegno della RATS nel contrastare la diffusione di propaganda estremista sulla rete, che ha portato all'identificazione ed alla chiusura di 130 siti ed all'oscuramento di oltre 4.500 immagini. Quanto appena affermato è stato possibile grazie alla condivisione di informazioni rilevanti tra gli Stati membri, che ha consentito la creazione di un ampio database contenente elenchi di organizzazioni considerate terroristiche e di personalità sospettate di far parte di tali network criminali (2).

Trattandosi, in molti casi, di informazioni riservate, i Paesi membri della SCO hanno firmato, nel 2004, ***l'Agreement on the Protection of Classified Information in the Framework of the Regional Anti-Terrorist Structure of the Shanghai Cooperation Organization*** allo scopo di regolamentare nella maniera più efficace possibile l'accesso al database, tutelando inoltre coloro che quelle informazioni le hanno effettivamente condivise. Oltre ad occuparsi delle organizzazioni terroristiche, il Comitato Esecutivo è impegnato nel **monitoraggio e nel coordinamento di tutte le questioni legate alla pericolosa porosità dei confini nella regione centrasiatrica.** In aggiunta, sotto l'egida della RATS sono state condotte numerose esercitazioni militari congiunte tra tutti o alcuni dei Paesi membri. Questo aspetto sembra essere particolarmente interessante per il governo cinese, che si è spinto fino a **proporre la creazione di un forza di reazione rapida alla quale tutti gli Stati parte della SCO** avrebbero dovuto partecipare.



Esercitazione congiunta RATS 'NAIZA-2019'.

L'idea di Pechino, però, non ha riscosso il successo sperato e non è stata implementata, anche a causa del fatto che **l'organizzazione non si pone l'obiettivo di divenire un'alleanza di tipo militare che possa fare da contrappeso alla NATO** (3). Appare interessante notare, comunque, che l'ingresso del Pakistan come membro della SCO e la presenza dell'Afghanistan in qualità di "osservatore", abbiano sollevato non poche perplessità in merito alle possibilità offerte dalla condivisione di informazioni classificate riguardanti organizzazioni terroristiche legate al fondamentalismo islamico.

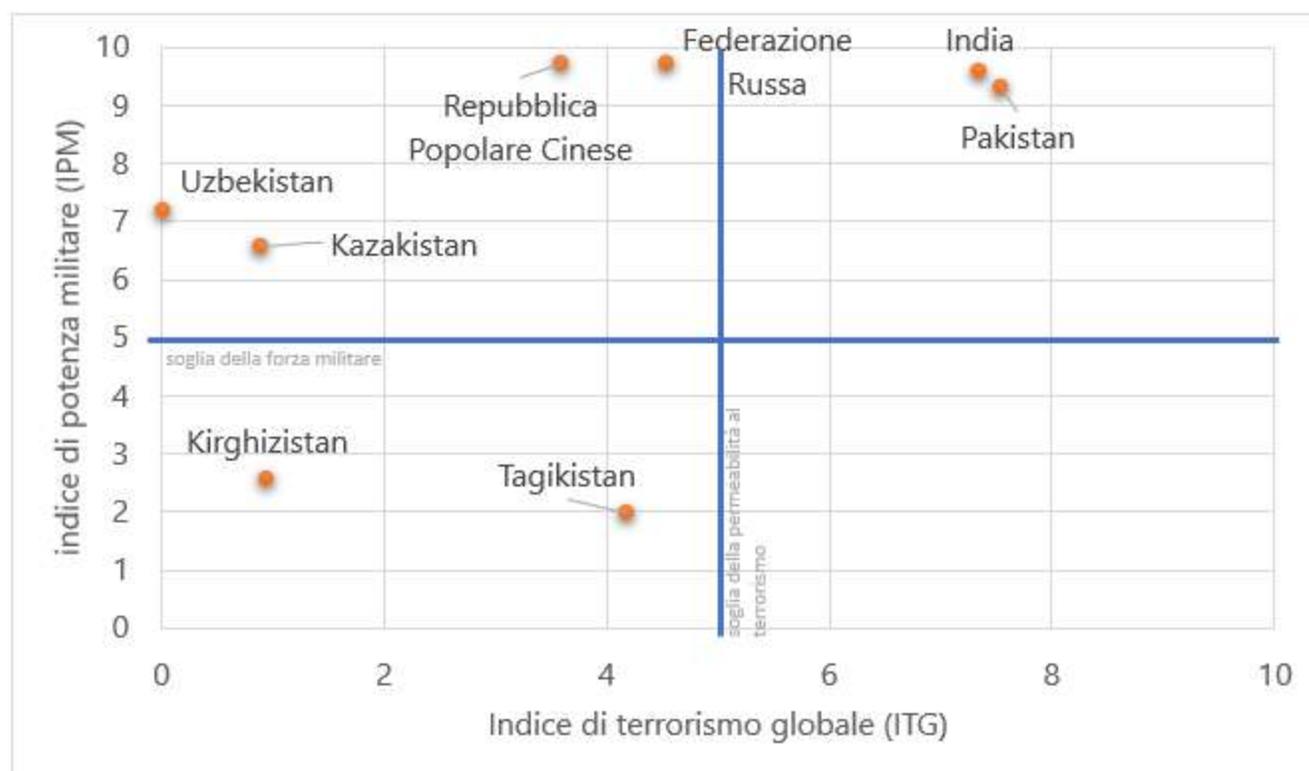
A tal proposito è possibile osservare tramite un grafico la reale situazione dei differenti Paesi parte della SCO in termini di rapporto tra la potenza militare che possiedono, calcolata da *Global Fire Power* (4), e quello che viene definito Indice di Terrorismo Globale, per come viene identificato dall'*Institute of Economics and Peace* (5). Quest'ultimo dato è ricavato considerando diversi parametri che consentono di stimare quanto sia diffuso il terrorismo all'interno di un determinato Stato. I valori relativi alla potenza militare sono calcolati su una scala da 0 a 24, dove 0 corrisponde alla massima potenza militare e 24 alla minima. I dati relativi al terrorismo sono calcolati su una scala da 0 a 10, ove 0 equivale al rischio nullo di terrorismo e 10 al rischio massimo. Per poter rendere i grafici maggiormente leggibili e più semplici da interpretare, si è deciso di lavorare sui dati ricavati dai due indici, in modo tale da armonizzarli. In particolare, si è deciso di considerare, per quanto riguarda la potenza militare, un intervallo compreso tra 0 (valore massimo) e 3 (valore minimo) in quanto il Tagikistan, che è senza ombra di dubbio il Paese militarmente meno preparato tra quelli considerati, ha un indice di potenza bellica di 2,4034. Su una scala da 0 a 24 il Paese sarebbe risultato non troppo distante dalla Federazione Russa, perché messo a confronto con tutti gli Stati del mondo non è certo tra quelli meno militarizzati.

Visto, però, che il nostro campo d'indagine è strettamente orientato verso l'area coperta dai Paesi della SCO, era fondamentale limitare il raggio d'azione. In aggiunta, i valori della potenza militare sono stati divisi per 0,3, in modo tale da riportarli all'interno di una scala che andasse da 0 a 10.

Successivamente, al fine di invertire la progressività dei valori della potenza militare, che avevano 0 come valore ottimo e 10 come valore pessimo, si è deciso di sottrarre a 10 tutti i valori dell'indice.

Paesi (2020/21)	Indice di Terrorismo Globale (ITG) [0 = rischio nullo / 10 = alto]	Indice di Potenza Militare (IPM) [0 = alto / 3 = basso]	IPM diviso per 0,3 [0 = alto / 10 = basso]	10 - IPM
Russia	4,542	0,0791	0,264	9,736
Cina	3,587	0,0854	0,285	9,715
Kazakistan	0,901	1,0286	3,429	6,578
Kirghizistan	0,950	2,2369	7,456	2,544
Tagikistan	4,180	2,4034	8,011	1,989
Uzbekistan	0,010	0,8421	2,807	7,193
India	7,353	0,1207	0,402	9,598
Pakistan	7,541	0,2073	0,691	9,309

**Grafico rapporto potenza militare/indice di terrorismo globale anno 2020/21**



Ad ogni modo, a partire dal 2017 l'impianto regolatorio delle attività della SCO nel campo della sicurezza è stato ulteriormente ampliato grazie alla firma della **Convenzione sul Contrasto al Terrorismo**, avvenuta durante il summit di Astana. È importante sottolineare come il **documento recepisca i dettami della Global Counter-Terrorism Strategy approvata dalle Nazioni Unite**. La rilevanza di quest'ultima è legata soprattutto alla sottolineata necessità di rispettare i diritti umani fondamentali e lo stato di diritto nelle operazioni di prevenzione o contrasto alle attività terroristiche. Del resto, come era stato sottolineato dall'OSCE, all'interno delle diverse convenzioni che formano la cornice legislativa della SCO non vi sono riferimenti espliciti al rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali e, sebbene ciò non sia sorprendente tenendo conto della struttura di documenti similari risalenti ai primi anni Duemila, è piuttosto singolare il fatto che essi non siano stati aggiornati. Non bisogna dimenticare, infatti, che le vaghe definizioni che la SCO fornisce delle fattispecie denominate "separatismo" ed "estremismo" hanno creato più di una perplessità a livello internazionale riguardo alla possibilità che possano condurre a gravi violazioni dei diritti e delle libertà fondamentali (6).

Ciò detto, rimane da esaminare **la principale minaccia alla sicurezza nazionale dei Paesi che fanno parte della Shanghai Cooperation Organization, ovvero l'Afghanistan**. Il progressivo ritiro del contingente militare a guida statunitense, cominciato all'epoca dell'amministrazione guidata da Barack Obama e proseguito con entrambi gli uomini che gli sono succeduti, ha ulteriormente destabilizzato il Paese. Attualmente, la "*Tomba degli Imperi*", come viene chiamata la piccola nazione centrasiatrica, è preda di una violenta guerra civile che vede da una parte i Talebani, desiderosi di riprendersi il potere dopo il definitivo ritiro delle forze occidentali, e dall'altra il governo legittimamente eletto di Kabul, che nonostante il sostegno quasi ventennale dell'ISAF non sembra in grado di resistere all'avanzata dei rivali.

**I membri della SCO hanno sottolineato in diverse occasioni come la stabilità dell'intera regione dipenda dal raggiungimento della pace in Afghanistan**. Dopotutto, non bisogna dimenticare che i **diversi gruppi terroristici attivi nei Paesi parte dell'organizzazione, come l'Islamic Movement of Uzbekistan o l'East Turkistan Islamic Movement**, hanno ampiamente sfruttato le possibilità, in termini di addestramento o nascondigli, offerte dal territorio afgano. In aggiunta, il Paese è noto per essere il principale centro mondiale per la coltivazione di oppio e si calcola che il 92% di tutta l'eroina a livello globale sia prodotta proprio qui. Non sorprendentemente, dunque, la SCO non ha lesinato gli sforzi per cercare di stabilizzare la situazione in Afghanistan. Sin dal 2005, infatti, esiste lo SCO-Afghanistan Contact Group e non si contano più le iniziative multilaterali che i Paesi membri dell'organizzazione hanno messo in atto per tentare di risolvere tale annoso problema (7).

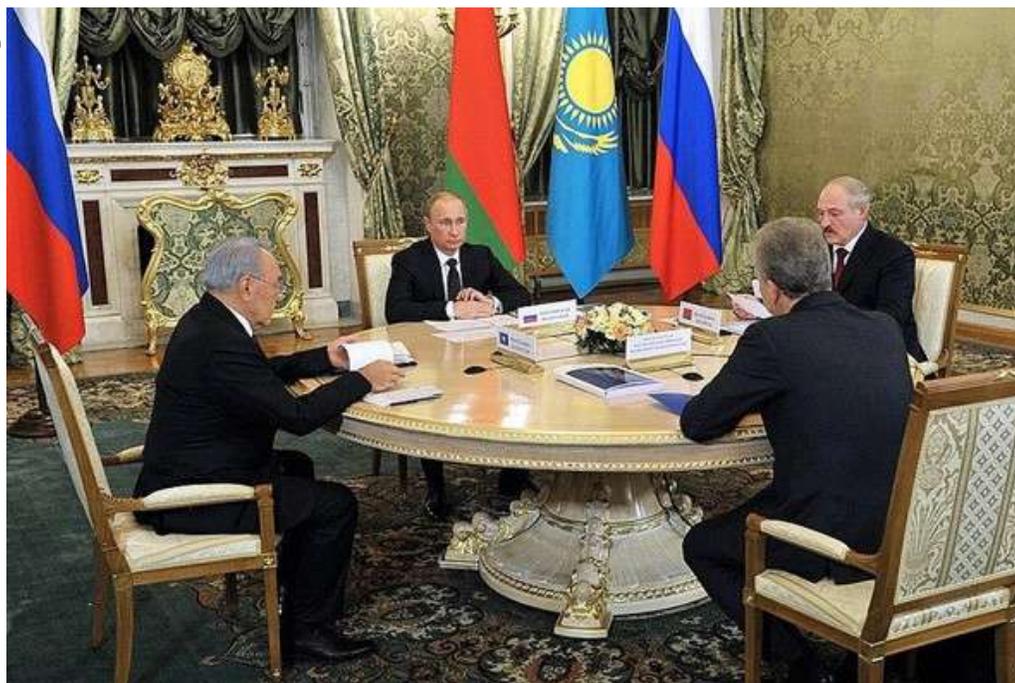
In conclusione si può affermare che dal punto di vista della sicurezza la SCO, ed in particolare la RATS al suo interno, abbia svolto un compito piuttosto importante, limitando le attività dei gruppi terroristici o criminali. È però evidente come molto rimanga da fare, considerando poi l'attuale condizione dell'Afghanistan, abbandonato a sé stesso dal ritiro delle forze d'occupazione occidentali. **I divergenti interessi dei membri più importanti della SCO, però, ne riducono decisamente l'impatto e minano alla base i possibili sviluppi futuri dell'organizzazione**. In particolare, mentre la Cina sembrerebbe piuttosto interessata ad un ulteriore approfondimento della collaborazione militare, la Federazione Russa parrebbe soddisfatta dell'attuale livello di cooperazione. Esistono poi diverse criticità legate alla **scarsa attenzione per il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, mai menzionati nei trattati istitutivi della SCO**. Ad ogni modo, l'organizzazione non si pone l'obiettivo di divenire una vera e propria alleanza militare e, sebbene vi siano ampi margini di miglioramento, è stata senza dubbio fondamentale per garantire la sicurezza dei Paesi che ne fanno parte.

#### Note:

1. H. Blakkisrud, E. Wilson Rowe, *Russia's Turn to the East, Domestic Policymaking and Regional Cooperation*, Cham, Palgrave Macmillan, 2018.
2. J. Zhao, V. Ezho, D. Vasiliev, "Sino-Russian Security Cooperation Within Shanghai Cooperation Organization", in *Advances in Social Science, Education and Humanities Research*, Londra-Berlino-New York, Atlantis Press, 2019.
3. S. Jackson, A. Lopez, *RATS Play Whack-A-Mole: The Shanghai Cooperation Organization and the Problem of Radical Islamic Terrorism*, Hong Kong, International Studies Association, 2017.
4. Global Fire Power, <https://www.globalfirepower.com/countries-listing.php>
5. Institute of Economics and Peace, <https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2020/11/GTI-2020-web-1.pdf>
6. OSCE, <https://www.osce.org/files/f/documents/e/8/467697.pdf>
7. A. E. Rafi, "Shanghai Cooperation Organization and Regional Security", in *Journal of Central Asia*, Islamabad Policy Research Institute, 2018.

# Il nuovo ordine post-sovietico: le altre organizzazioni attive in Eurasia

Vincenzo D'Esposito  
Riccardo Allegri  
Federico Mazzeo  
Cecilia Tresoldi



L'Eurasia, intesa come spazio afferente principalmente all'ex Unione Sovietica e alle aree ad essa limitrofe, si è trovata a perdere la guida di Mosca con la caduta del comunismo. Questo ha significato, da una parte, l'affermazione del blocco occidentale, uscito vittorioso dalla Guerra Fredda, ma dall'altra ha sancito che le repubbliche post sovietiche sono diventate un territorio contendibile tra le maggiori potenze globali. **La Russia ha cercato di rallentare questo assalto alla "Fortezza Eurasia" tramite la creazione di una serie di strutture dalla portata regionale** che hanno avuto come scopo quello di riannodare i legami tra Mosca e la periferia dello spazio post sovietico. Questo tentativo è ancora in corso, sebbene in alcuni casi abbia rovinosamente fallito, come in Ucraina e in Georgia, ed ha portato alla nascita di **tre organizzazioni, diverse per scopi e funzioni: la Comunità degli Stati Indipendenti, l'Organizzazione del Trattato di Sicurezza Collettivo e l'Unione Economica Eurasiatica.**

## Il guardiano dell'Eurasia

Tra gli attori principali attivi in Eurasia a partire dagli anni Novanta del secolo scorso vi sono state innanzitutto **le medie potenze regionali, desiderose di estendere le proprie sfere d'influenza in Asia centrale, nel Caucaso e finanche in Europa orientale:** Iran, Turchia e Pakistan. **A destare maggiore preoccupazione nell'Orso russo sono stati, tuttavia, la Cina e gli Stati Uniti.** A differenza delle medie potenze regionali, questi due Paesi sono potenze globali, capaci di mettere in seria difficoltà la difesa della nazione qualora penetrassero nello spazio post sovietico. Per tenere a bada la Cina e allontanare gli Stati Uniti dallo spazio post sovietico, insieme all'Organizzazione per la Cooperazione di Shanghai, che coinvolge anche Pechino, sono stati creati su spinta russa il CIS, il CSTO e l'UEE.

La cooperazione politica tra Stati post-sovietici in senso stretto è stata attribuita alla **Comunità degli Stati Indipendenti**, prima organizzazione creata all'indomani della caduta dell'URSS. Nata con il compito di fornire una piattaforma di dialogo tra le repubbliche che ne facevano parte, questa è un'associazione intergovernativa regionale che ha lo scopo di facilitare il movimento di beni, servizi, lavoro e capitale tra gli Stati membri, oltre a promuovere maggiore integrazione sul piano militare.

Il CIS è composto da: **Russia, Moldova, Azerbaigian, Armenia, Uzbekistan, Kazakistan, Kirghizistan, Tagikistan e Bielorussia.**

**La cooperazione militare è svolta soprattutto in seno all'Organizzazione del Trattato di Sicurezza Collettivo**, un'alleanza militare che unisce **Russia, Bielorussia, Armenia, Kazakistan, Kirghizistan e Tagikistan.** Questa struttura è nata su spinta del CIS in due fasi: nel 1992 è stato firmato a Tashkent il Trattato di Sicurezza Collettivo, a cui avevano aderito anche l'Uzbekistan, la Georgia e l'Azerbaigian; nel 2002, con la fuoriuscita di questi tre Stati, è stato costituito l'attuale CSTO, sebbene Tashkent abbia fatto parte dell'alleanza tra il 2006 e il 2012.

**L'integrazione economica nello spazio post sovietico è stata deputata all'Unione Economica Eurasiatica**, nata nel 2015 dalla fusione tra l'Unione Doganale Eurasiatica e lo Spazio Economico Comune sotto gli auspici del CIS. L'Unione Doganale Eurasiatica è stata **fondata da Russia, Bielorussia e Kazakistan nel 2010**, e gli stessi tre Paesi hanno costituito due anni dopo lo Spazio Economico Comune. **Ad essi si sono aggiunti il Kirghizistan e l'Armenia nel 2015**, anno in cui i cinque Stati hanno creato l'UEE. Questa struttura prevede politiche comuni in numerosi settori, come i trasporti, l'industria, l'agricoltura, l'energia, il commercio estero, gli

### **Mosca e il controllo dello spazio post-sovietico: relazioni tra il CIS e la SCO**

La Comunità degli Stati Indipendenti e l'Organizzazione per la Cooperazione di Shanghai, oltre a condividere una comune presenza della Federazione Russa e di 4 dei 5 -stan all'interno del loro organico, presentano delle notevoli differenze. Non tanto sul piano strutturale ed organizzativo, quanto su quello ideologico: **divergenze che rispecchiano le diverse finalità per cui le due organizzazioni sono state create.**

Da una parte il CIS, nato in concomitanza della fine dell'URSS quale **longa manus moscovita per mantenere il controllo su un'area caratterizzata da interessi vitali e naturali**: quella ex-sovietica (1). Dall'altra **la SCO, vista inizialmente come arena ideale per risolvere le dispute territoriali dei Paesi aderenti e rafforzarsi**, grazie ai suoi due poli, sino a diventare un importante contrappeso alle ingerenze straniere nella regione (2). Obiettivi diversi, quindi, che le due organizzazioni perseguono sul piano politico, economico e securitario. Nonostante questo, le strade del CIS e della SCO si sono incontrate più volte. Entrambe le strutture perseguono una cooperazione reciproca e attiva, delineatasi all'interno del **Memorandum of Understanding del 12 aprile 2005** tra il Comitato Esecutivo della prima e il Segretariato della seconda (3).



Le Repubbliche che costituivano l'URSS  
Fonte: Treccani

investimenti, le dogane, la concorrenza e la normativa antitrust.

Il modo con il quale queste organizzazioni interagiscono con l'Organizzazione per la Cooperazione di Shanghai consente di capire il sistema di pesi e contrappesi messi in funzione da Mosca per rallentare la penetrazione del Dragone cinese in Eurasia. In questo quadro, l'Asia centrale è diventata la zona di scontro principale tra l'influenza cinese e quella russa.

**Il documento individua tre macro-aree prioritarie: sicurezza, economia e cultura.** Tra questi rientrano il contrasto al terrorismo e all'estremismo, la promozione dello scambio di beni e servizi, la tutela degli investimenti e la cooperazione in ambito culturale ed educativo. Inoltre, si è stabilito di mantenere contatti regolari tra i responsabili delle strutture esecutive delle organizzazioni per meglio coordinarsi in vista delle minacce future.

È soprattutto l'Organizzazione per la Cooperazione di Shanghai, nel perseguimento della sua multilateralità, a spingere verso una maggiore intensificazione dei rapporti. Non deve quindi stupire che nel documento che indica le linee strategiche programmatiche dell'organizzazione fino al 2025 emerga la volontà di aumentare il coordinamento con le altre istituzioni, tra cui spicca la Comunità degli Stati Indipendenti. Ma, dal canto proprio, anche il Segretario esecutivo del CIS, Sergey Lebedev, ha sottolineato le enormi potenzialità del rapporto tra le due istituzioni (4).

**Il campo economico presenta le maggiori opportunità**, con l'estensione del CISFTA alla SCO quale possibile traguardo finale.

Nel 2011, infatti, i membri della Comunità degli Stati Indipendenti hanno creato un'area di libero scambio, denominata CISFTA, che ha portato all'eliminazione dei dazi di importazione e esportazione su una serie di merci. Tale integrazione economica manca, invece, alla SCO. Nonostante gli sforzi della Cina, che aveva proposto, prima nel 2003, poi di nuovo nel 2013, l'istituzione di un accordo di libero scambio. In entrambi i casi sono emerse le preoccupazioni sia della Russia e sia degli Stati centro-asiatici.

## Cooperare per la sicurezza: il CSTO e la SCO

Le principali organizzazioni deputate al mantenimento della sicurezza in Asia centrale sono l'Organizzazione per la Cooperazione di Shanghai e l'Organizzazione del Trattato di Sicurezza Collettivo. La prima differenza che salta all'occhio rispetto ai due consessi interstatali è relativa alla partecipazione. Sebbene, infatti, la maggior parte dei Paesi che compongono la regione eurasiatica faccia parte di entrambe, vi è una differenza sostanziale nella loro composizione. La SCO può vantare la partecipazione di attori del calibro della Cina, dell'India e del Pakistan che, da un punto di vista strettamente militare, possiedono un peso decisamente rilevante. Questo non si verifica nel CSTO, dove l'equilibrio è fortemente sbilanciato a favore della Russia.

Ciononostante, sarebbe sbagliato pensare che le due organizzazioni si sovrappongano realmente. Del resto, la SCO, pur ponendo la sicurezza al centro della propria agenda, non è un'alleanza militare e apparentemente non vuole nemmeno diventarlo. Essa sembra piuttosto uno strumento utile a regolare diversi aspetti delle relazioni che intercorrono tra i Paesi che ne fanno parte, a cominciare da quelli politico-economici. Effettivamente, la Cina si era detta favorevole ad un approfondimento nella cooperazione in ambito militare, arrivando a proporre la creazione di una forza di reazione rapida alla quale avrebbero dovuto contribuire tutti gli Stati parte della SCO ma era stata proprio la Federazione Russa ad osteggiare il progetto. Mosca, tuttavia, non sembra al momento essere particolarmente interessata ad una collaborazione così approfondita, impegnata com'è a bilanciare la penetrazione cinese dell'Asia centrale. Le due organizzazioni hanno siglato un Memorandum of Understanding nel 2007 per estendere la cooperazione nella lotta al terrorismo, al traffico di armi e droga e favorire la sicurezza regionale.

Se è indiscutibile la superiorità economica di Pechino, per il momento il Cremlino è ancora un passo avanti per quanto riguarda le questioni legate alla sicurezza. Ed è proprio il CSTO, oltre ad un'evidente superiorità tecnologica nel campo degli armamenti, il principale strumento che consente alla

Due sono gli ostacoli principali legati all'ipotesi dell'estensione, alquanto utopica al momento, del CISFTA all'Organizzazione per la Cooperazione di Shanghai. Il primo è rappresentato dalla volontà della Russia di non aprire ancora di più le porte dell'area post sovietica alle iniziative economiche di Pechino. Il secondo vede le preoccupazioni delle aziende russe e centro-asiatiche verso l'eventuale, quanto distruttiva, concorrenza cinese, indiana e pakistana. Questi, dunque, sono gli impedimenti che restringono inevitabilmente sia la strada verso una maggiore compenetrazione economica tra le due istituzioni e sia le loro prospettive future.



Mezzi russi e cinesi durante l'esercitazione militare Vostok-2018 - Fonte: Jamestown Foundation

Russia di essere l'attore più rilevante, a livello regionale, nel campo della sicurezza. Dopotutto, si tratta di un'alleanza militare di tipo difensivo che nella propria carta fondativa prevede l'obbligo per gli Stati parte di intervenire in aiuto ad un Paese membro aggredito.

Non è un caso che, contrariamente a quanto successo per la SCO, all'interno del CSTO il Cremlino si sia fatto promotore dell'iniziativa di creare un forza militare che prevedesse l'integrazione di reparti provenienti da tutte le nazioni che la compongono (5). Suddetto processo ha portato all'implementazione della *Rapid Deployment Collective Force* (6) per l'Asia Centrale, che può contare su 5.000 uomini ed è operativa dal 2001, della *Rapid Reaction Force* (7), formata da 18.000 soldati ed operativa dal 2009, dai contingenti di *peacekeeping*, che in totale si compongono di 3.600 militari, ed infine dalle forze aeree, integrate a partire dal 2014.

A valle di quanto affermato finora, è necessario ricordare come

**il CSTO non possa essere considerato esclusivamente centro-asiatico, quanto piuttosto eurasiatico.** Questo perché l'organizzazione vede tra i propri membri anche la Bielorussia e l'Armenia, evidentemente appartenenti ad altre aree geografiche del mondo post sovietico. In ultimo, è piuttosto interessante sottolineare la presenza, sia nell'Organizzazione per la

## **Cooperazione economica e la sfida impari tra l'Orso e il Dragone**

Ultima organizzazione nella regione, ma non per importanza, è l'Unione Economica Eurasiatica (8). **Fiore all'occhiello del Cremlino, l'UEE è stata fondata per volere di Mosca con lo scopo di rafforzare l'integrazione commerciale** nell'area post-sovietica, in particolar tra Bielorussia, Armenia, Kazakistan, Kirghizistan e Russia, attraverso il liberalizzazione in tutte le sfere macroeconomiche al fine di creare un mercato unico.

**La proposta, limitata al campo economico, è molto simile a quella della SCO, ma andrebbe ad escludere un Paese in particolare: la Cina.** Attraverso questa organizzazione, infatti, il Cremlino sperava di ridonare centralità alla sua posizione nel proprio cortile di casa, limitando le interferenze di Pechino. Attraverso l'UEE la Russia ha stanziato importanti investimenti nelle repubbliche centro-asiatiche, alla costante ricerca di aiuti esteri ma che, ciononostante, faticano a digerire la pesante convivenza con i cinesi.

Secondo quanto riportato dall'organizzazione stessa, il grado di integrazione tra i Paesi membri è aumentato negli ultimi cinque anni.

## **Raccogliere i cocci di un passato che non deve passare**

L'Impero Russo, prima, e l'Unione Sovietica, poi, hanno dominato per secoli un territorio vastissimo, dal Mar Baltico all'Oceano Pacifico e dal Mar Glaciale Artico alle porte del Medio Oriente e del subcontinente indiano. Questo ha significato una notevole diversificazione etno-linguistica tra le comunità governate da Mosca, che risentiva della difficoltà legata alla distanza geografica tra la propria periferia e il cuore politico e etnico dello Stato. La strategia messa in atto per impedire che pezzi di territorio sfuggissero all'autorità centrale e venissero inglobati dalle nazioni limitrofe è stata la chiusura dei confini dell'Unione Sovietica. Questo è stato particolarmente evidente in Asia centrale, dove per secoli turchi, persiani, mongoli e cinesi si sono incontrati e in qualche misura fusi.

**La necessità di salvaguardare l'unità dello Stato ha fatto sì che Mosca ponesse un accento molto forte sulla difesa dei**

Cooperazione di Shanghai sia nell'Organizzazione del Trattato di Sicurezza Collettivo, dell'Afghanistan, in entrambi i casi con lo status di osservatore. Ciò si deve all'instabilità che caratterizza il Paese, principale minaccia alla sicurezza della regione centro-asiatica e agli interessi russi e cinesi nell'area.

**Dalla sua istituzione, il commercio reciproco di merci tra i partecipanti è aumentato del 14,4% nel 2019,** mentre il commercio estero di merci con Stati terzi è diminuito dall'87,4% all'85,6% (9). Ad ogni modo, anche in questo caso l'organizzazione soddisfa prettamente i bisogni politici russi di controbilanciare le grandi potenze nella regione, piuttosto che creare un forte mercato comune che vada a beneficio di tutti i membri. Come per l'Organizzazione per la Cooperazione di Shanghai, anche in questo caso i freni allo sviluppo dell'Unione Economica Eurasiatica sono molteplici, tra cui la mancanza di un impegno profondo da parte dei suoi membri.

L'integrazione dell'UEE con la SCO avrebbe dovuto facilitare ulteriormente il commercio tra questi Paesi e tenere conto degli interessi russi nella regione. Tuttavia, l'UEE non ha ottenuto nessun risultato concreto. Finora non sono stati implementati progetti congiunti con la comunità imprenditoriale cinese (10), poiché le risorse che la Cina ha messo a disposizione sono di gran lunga maggiori di quelle dell'organizzazione guidata dalla Russia e sono stati mobilitati prevalentemente in seno alle Vie della Seta. I soldi cinesi sembrano dunque avere la meglio su qualunque tipo di struttura regionale.

**confini esterni.** Non sorprende, dunque, che della caduta dell'Unione Sovietica nel 1991 il presidente Vladimir Putin parli come di una "catastrofe geopolitica".

In un sol colpo lo scopo secolare dei governanti moscoviti, ovvero la protezione di confini geografici che rendessero sicuro il cuore russo dell'Eurasia, era stato vanificato, rendendo la Russia molto più piccola e in una posizione geografica notevolmente più arretrata rispetto ai confini dell'URSS. Questo, unitamente allo stato di debolezza connesso alla riconversione del sistema comunista verso il libero mercato, ha permesso ad altre nazioni di affacciarsi per la prima volta dopo secoli al cortile di casa russo.

La Russia ha preferito far ricondurre tutte le organizzazioni

attive in Eurasia e, segnatamente, in Asia centrale ai propri obiettivi per evitare che il controllo dello spazio post sovietico le sfuggisse di mano. Esempio emblematico è l'adozione di un Memorandum d'intesa sulle questioni di cooperazione e interazione per rafforzare le strategie antiterrorismo da parte del Segretariato del CSTO, del Centro antiterrorismo del CIS e

della *Regional Anti-Terrorism Structure* della SCO nel maggio 2018. Questa strategia, tuttavia, se ha pagato sul piano del rallentamento della cooperazione multilaterale tra la Russia e l'Asia centrale da una parte, e la Cina dall'altra, allo stesso modo ha spinto Pechino a cercare rapporti bilaterali con i singoli Paesi, aggirando di fatto l'ostacolo russo.

#### Note:

1. CSI, Treccani, [https://www.treccani.it/enciclopedia/commonwealth-of-independent-states-comunita-degli-stati-indipendenti\\_%28Atlante-Geopolitico%29/](https://www.treccani.it/enciclopedia/commonwealth-of-independent-states-comunita-degli-stati-indipendenti_%28Atlante-Geopolitico%29/).
2. SCO, Treccani, [https://www.treccani.it/enciclopedia/shanghai-cooperation-organization-organizzazione-di-shanghai-per-la-cooperazione\\_%28Atlante-Geopolitico%29/](https://www.treccani.it/enciclopedia/shanghai-cooperation-organization-organizzazione-di-shanghai-per-la-cooperazione_%28Atlante-Geopolitico%29/).
3. Сотрудничество с СНГ, sito SCO, <http://rus.sectSCO.org/cooperation/20190715/565053.html>.
4. Interview: CIS leader expects further cooperation with SCO, xinhuanet.com, 8 giugno 2018, [http://www.xinhuanet.com/english/2018-06/08/c\\_137238048.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2018-06/08/c_137238048.htm).
5. Sito CSTO, <https://en.odkb-csto.org/>
6. In italiano "Forza collettiva a dispiegamento rapido"
7. In italiano "Forza di reazione rapida".
8. <https://www.investopedia.com/terms/e/eurasian-economic-union-eeu.asp>.
9. Commissione Economica Eurasiatica, <http://www.eurasiancommission.org/en/nae/news/Pages/29-03-2021-facts.aspx>.
10. <https://carnegieendowment.org/2018/04/19/reflecting-on-quarter-century-of-russia-s-relations-with-central-asia-pub-76117>.

# Lo spirito di Shanghai lega l'Eurasia

Camilla Gironi



Con il disimpegno delle truppe statunitensi dall'Afghanistan torna ad incombere non solo l'insorgenza di una nuova ondata di violenze nel Paese, ma anche il rischio che tali fenomeni possano espandersi ulteriormente nei territori vicini. **Il rimescolamento delle carte in Afghanistan e la rinnovata assertività dei talebani riporta in auge la necessità di una maggiore integrazione regionale in Eurasia.** Ancora spaccata dai tre mali endemici del separatismo, estremismo e terrorismo, la regione vede nell'Organizzazione per la Cooperazione di Shanghai uno strumento di dialogo e cooperazione unico nel suo genere.

**L'Organizzazione rappresenta il primo format multilaterale di cooperazione nell'area sul piano economico e securitario.** Alla base di ciò vi è il cosiddetto "spirito di Shanghai", una serie di valori e linee guida che vanno dalla fiducia e dai benefici reciproci al raggiungimento di uno sviluppo comune. **"Costruire una comunità con un futuro condiviso per l'umanità"**, così recitava la Dichiarazione di Qingdao adottata nel 2018.

Eppure, la SCO oggi vede tra i propri membri una varietà di punti di vista e priorità molto diversi tra loro. Perché, dunque, Paesi con interessi così confliggenti si uniscono all'interno di un'organizzazione del genere?

## Dietro la logica degli Stan

Schiacciati tra il gigante cinese e quello russo, i quattro i Paesi dell'Asia centrale che hanno aderito all'Organizzazione per la Cooperazione di Shanghai ripongono grandi aspettative in questo format di cooperazione. Essere uno Stan oggi significa fare i conti con tutta una serie di questioni che minano i rapporti con i vicini di casa. Proprio lo scorso aprile si è riaccesa la scintilla al confine tra Tagikistan e Kirghizistan. **Il rischio di un'escalation militare è dunque sempre dietro l'angolo.**

A complicare le cose si aggiunge la fragilità intrinseca dettata dall'assenza di sbocchi sul mare. La geografia non lascia scampo a nessuno e, inevitabilmente, riduce lo spazio di manovra dei Paesi centrasiatrici. Complici principalmente **la necessità di una maggiore stabilità e il sottosviluppo infrastrutturale dell'area**, la SCO diventa un'occasione unica per portare avanti i propri interessi sia sul piano economico che securitario.

## Se la SCO si allarga

Nuova Delhi ha sempre provato un certo fascino per l'Organizzazione per la Cooperazione di Shanghai. Oltre alla necessità impellente di mantenere un certo grado di stabilità vicino ai propri confini, **tre sono gli interessi principali del governo Modi: monitorare e controbilanciare le attività cinesi** (Corridoio economico Cina-Pakistan e Nuova via della seta prime fra tutti), **stringere rapporti con la Federazione Russa ed espandere la cooperazione economica in Eurasia.**

Dal canto suo, **il Pakistan vede il proprio ingresso nell'Organizzazione principalmente come un modo per rilanciare il proprio status internazionale.** Oltre a ciò, la membership è funzionale per ridare vitalità ad una serie di progetti economici ed infrastrutturali, quali lo sviluppo del porto di Gwadar o la diversificazione dei mercati energetici.

Tuttavia, le organizzazioni internazionali non costituiscono enti sopranazionali in grado di rimanere inviolati dagli interessi dei membri che ne fanno parte. Il loro successo o fallimento, infatti, è piuttosto il risultato dell'interazione dei vari pezzi che le compongono.

Nel 2017, **all'alba dell'ammissione di India e Pakistan nell'Organizzazione, due erano le tendenze tra gli esperti del settore.** Da una parte, si pensava che Nuova Delhi e Islamabad avrebbero messo sul piatto tutta una serie di nuovi conflitti, paralizzando così le attività dell'organizzazione e decretandone l'inizio della fine. Dall'altra, una certa vulgata vedeva invece India e Pakistan come due componenti essenziali per mantenere la stabilità all'interno del puzzle eurasiatico.

**A quattro anni di distanza, le previsioni di entrambe le parti si sono rivelate errate.** L'Organizzazione è tutt'altro che arrivata al suo epilogo, eppure i rapporti tra i due Paesi sono diventati ancora più conflittuali. Alcuni meccanismi del RATS per contrastare il terrorismo internazionale, ad esempio, si trovano di fronte ad un'*impasse* dettata dal fatto che le autorità indo-pakistane non permettono lo scambio di dati di intelligence a causa della sfiducia reciproca.

L'India, infatti, accusa il proprio vicino di addestrare e infiltrare militanti nella regione contesa del Kashmir per attaccare soldati indiani. Il Pakistan, a sua volta, accusa l'India di attività sovversive nella macroregione del Belucistan divisa tra Iran e Pakistan. **Complici i recenti incidenti sull'Himalaya con l'India e i nuovi interessi economici cinesi in Pakistan, Pechino corteggia Islamabad su diversi fronti.** Motivo per cui l'India non è in grado di mettere pressione al Pakistan all'interno dell'organizzazione. Piuttosto, questa funge oggi da forum per mantenere aperto il dialogo tra le tre parti.



Il premier indiano Modi a Qingdao nel 2018.  
Fonte: The Economic Times

## Da amici a *competitors*

**Il 16 luglio 2001 Jiang Zemin e Vladimir Putin firmavano un trattato di amicizia che sarebbe passato alla storia.** I due Paesi si impegnavano nel “consolidare i rapporti amichevoli e la cooperazione congiunta in qualsiasi ambito” con lo scopo di “preservare la pace, la sicurezza e la stabilità in Asia e nel mondo”. Venti anni dopo la partnership strategica tra i due Paesi ha raggiunto l’apice. Così, lo scorso 28 giugno, Xi Jinping e Vladimir Putin hanno annunciato al mondo l’estensione del Trattato di buon vicinato.

Vista da questo punto di vista, **diventa difficile inquadrare la SCO come una mera organizzazione regionale. Si tratta di molto di più: uno strumento utile a controbilanciare l’egemone statunitense.** Russia e Cina attraverso l’Organizzazione cercano di promuovere quell’idea tipica di pluralismo ed equità all’interno di un mondo multipolare. Un modo per promuovere quel set di norme tipicamente sposate dai due poli che ci sono ormai ben note: dalla non interferenza negli affari interni di uno Stato sovrano all’integrità territoriale.

**Lo spirito di Shanghai, dunque, lega indissolubilmente l’Orso e il Dragone.** Sul piano securitario, ad esempio, l’approccio multilaterale che viene portato avanti all’interno dell’Organizzazione è particolarmente tangibile nelle puntuali esercitazioni militari. Nel 2005 si teneva per la prima volta la Peace Mission tra Vladivostok e Weifang nella provincia dello Shandong.

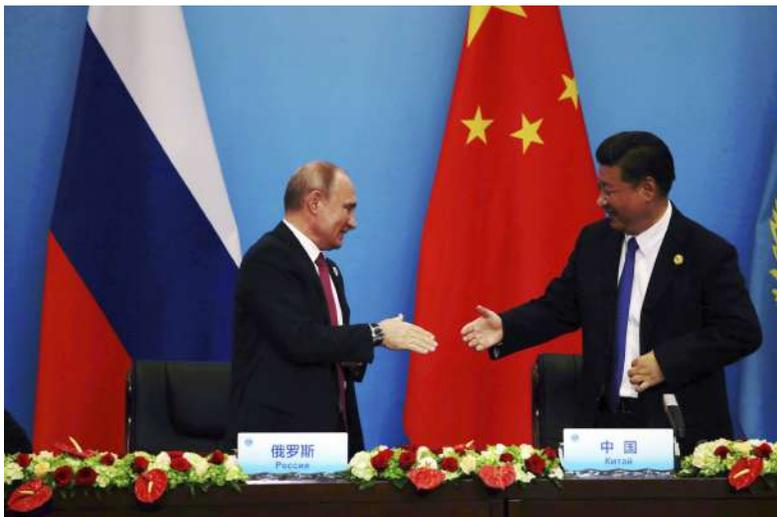
Quanto è facile però allentare questo nodo? **La Repubblica Popolare e la Federazione Russa perseguono obiettivi non sempre compatibili fra loro.** Se Mosca intende sviluppare un sistema che possa principalmente garantire la sicurezza dell'area, Pechino vorrebbe adottare un approccio più olistico e far emergere il fronte economico dell'organizzazione.

**Con la chiusura delle basi statunitensi negli Stan, infatti, la regione centroasiatica ha assistito ad una rinnovata assertività russa nell'area.** Proprio grazie all'eredità sovietica, la Federazione oggi può vantare numerose superiorità strategiche nell'area (dalle infrastrutture militari con truppe già stanziata in loco alla convergenza tattica tra Mosca e gli Stan) e si percepisce come l'attore principale per assicurarne la stabilità.

Nel 2005, lo scoppio della Rivoluzione dei tulipani in Kirghizistan causò un dibattito interno all'organizzazione. L'allora segretario generale del Partito comunista cinese, Hu Jintao, puntava su una risoluzione del conflitto attraverso una "guerra senza fumo". Al contrario, Mosca si mostrò decisamente più prona all'utilizzo della forza.

Sul fronte economico, invece, è la Repubblica Popolare Cinese ad essere favorita. **La strategia estera cinese in Asia centrale passa per la Shanghai Cooperation Organization.** Oggi la Cina è un attore economico cruciale nella regione. Per il Kazakistan Pechino rappresenta il secondo esportatore in termini assoluti, una grande fetta del debito pubblico tagiko è in mani cinesi, mentre l'Uzbekistan è il primo Paese centrasiatiano ad aver avviato la propria campagna vaccinale utilizzando prettamente un vaccino cinese.

Già nel 2009, Pechino investì fiumi di dollari per risollevare le economie centrasiatiane dalla crisi. Nel 2016, poi, il premier cinese Li Keqiang propose lo sviluppo di una zona di libero



scambio e di una banca di sviluppo interne all'organizzazione. L'allora primo ministro russo Medvedev non esitò a declinare gentilmente l'offerta.

L'incombenza cinese all'interno dell'Organizzazione per la Cooperazione di Shanghai rischia dunque di oscurare gli interessi russi nella regione. **La crescente idiosincrasia tra i due Paesi ha portato infatti la Federazione a sviluppare gradualmente e preferire l'utilizzo di strutture alternative, quali l'Unione Economica Eurasiatica o l'Organizzazione del Trattato sulla Sicurezza Collettiva.**

Durante l'ultimo incontro dei ministri degli Esteri della SCO, il cinese Wang Yi ha voluto ribadire quanto sia importante promuovere cooperazione ed unità all'interno dell'organizzazione. Retorica a parte, diverse sembrano essere le fratture irreparabili e diverse sono anche le direzioni verso le quali guardano i Paesi membri. Il futuro dell'organizzazione si regge dunque sulla sottile linea tra la necessità di compattarsi contro una serie di sfide comuni e la volontà di perseguire i propri interessi nazionali.

## Bibliografia:

1. Ahmad, I. (2018). Shanghai Cooperation Organization: China, Russia, and Regionalism in Central Asia. In *Initiatives of Regional Integration in Asia in Comparative Perspective* (pp. 119-135). Springer, Dordrecht.
2. Ayusi, R., & Nurhasanah, S. (2019). Shanghai Cooperation Organization (SCO) in Eurasia Regionalism: New India-Pakistan Membership and Regional Security. *Jurnal Sentris*, 1(1), 165-180.
3. De Haas, M. (2017). Relations of Central Asia with the Shanghai cooperation organization and the collective security treaty organization. *The Journal of Slavic Military Studies*, 30(1), 1-16.
4. Khetran, M. S. (2019). SCO Membership and Pakistan. *Strategic Studies*, 39(2), 83-95.
5. Lanteigne, M. (2018). Russia, China and the Shanghai Cooperation Organization: Diverging security interests and the 'Crimea effect'. In *Russia's Turn to the East* (pp. 119-138). Palgrave Pivot, Cham.
6. MacHaffie, J. (2021). *Interstate Rivalries in the Shanghai Cooperation Organization: Trust Building and Reinforcement as Impetus for Rivalry De-escalation* (Doctoral dissertation, University of Leicester).
7. Mustafa, G., Naeem, M., & Sattar, S. Pakistan and Shanghai Cooperation Organization (SCO): An Analysis, 106-113.
8. Zhuangzhi, S. (2004). New and old regionalism: The Shanghai cooperation organization and Sino-Central Asian relations. *The Review of International Affairs*, 3(4), 600-612.

## Sitografia:

1. Bhatia, R. (2020). How India can benefit from SCO. *Hindustan Times*. Disponibile su <https://www.hindustantimes.com/analysis/how-india-can-benefit-from-sco/story-lvHNVzBggAsw6EPcgfE6NK.html> (ultimo accesso 12/07/2021).
2. Gabuev, A. (2017). Bigger, Not Better: Russia Makes the SCO a Useless Club. *Carnegie Moscow Center*. Disponibile su <https://carnegie.ru/commentary/71350> (ultimo accesso 10/07/2021).
3. Kortunov, A. (2021). Afghanistan will test SCO's capacity. *Global Times*. Disponibile su <https://www.globaltimes.cn/page/202106/1226198.shtml> (ultimo accesso 4/07/2021).
4. Lukin, A. (2021). SCO is 20 and building on Sino-Russian ties. *China Daily*, Disponibile su <http://global.chinadaily.com.cn/a/202106/08/WS60beb0d3a31024ad0bac42e3.html> (ultimo accesso 3/07/2021).
5. Zhang, R. (2021). Could the Shanghai Cooperation Organisation help stabilise Afghanistan after US pull-out? *South China Morning Post*. Disponibile su <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3138868/could-shanghai-cooperation-organisation-help-stabilise> (ultimo accesso 1/07/2021).

# Vent'anni di cooperazione eurasiatica

Vincenzo D'Esposito



Nei vent'anni in cui l'Organizzazione per la Cooperazione di Shanghai è stata attiva sono cambiati gli equilibri di forza in Eurasia. Lo scopo per cui è stata creata questa struttura, ovverosia la lotta al terrorismo e la difesa dei valori incarnati dal cosiddetto Spirito di Shanghai, è stato in larga misura raggiunto. La Russia, la Cina e gli Stati dell'Asia centrale hanno avuto modo di rafforzare significativamente i propri legami, in particolare a partire dalla seconda decade degli anni Duemila. Le sanzioni comminate alla Russia hanno, infatti, spinto Mosca verso la ricerca di un'intesa maggiormente stretta con Pechino per sopperire alle limitazioni che le venivano da Occidente. Il Dragone, dal canto proprio, ha approfittato di questa situazione negativa dell'economia russa per avvantaggiarsi sia in Asia centrale sia nei confronti della Russia stessa. Resta, tuttavia, da valutare quanto abbia giocato a favore di quest'avvicinamento tra l'Orso e il Dragone la loro adesione alla SCO.

## Obiettivi contrastanti

Il progetto di integrazione regionale russo in Eurasia ha cercato di proiettare l'influenza del Paese nel proprio estero vicino per coordinare le decisioni di politica estera e avvantaggiarsi della sua posizione di principale corridoio di transito tra l'Asia e l'Europa. **L'Orso ha bisogno di mantenere il ruolo di *primus inter pares* tra le repubbliche post-sovietiche per rafforzare il suo prestigio internazionale.** Siffatto obiettivo è stato in parte raggiunto: la Russia si è trasformata in questo ventennio in un Paese importante per garantire la sicurezza e il consolidamento dei regimi post sovietici. Il modo con il quale Mosca ha cercato di consolidare la propria influenza nello spazio post sovietico, tuttavia, è stato guidato dalla volontà di accentrare su di sé le funzioni di Stato guida dell'Eurasia.

L'importanza della SCO per gli Stati dell'Asia centrale è legata alla **possibilità di non venire inevitabilmente schiacciati dalle posizioni russe, mantenendo almeno in parte la propria libertà di manovra.** La politica multivettoriale del Kazakistan, che cerca di mantenere il Paese in equilibrio facendolo dialogare con tutti i principali attori globali, insieme alla politica di autonomia strategica dell'Uzbekistan, che ha portato lo Stato, nel corso degli anni, a

compiere delle virate repentine in politica estera pur di difendere l'interesse nazionale, sono esemplificative della **volontà di Tashkent e Nursultan di agire da soggetti geopolitici autonomi**. D'altro canto, **la relativa debolezza del Tagikistan e del Kirghizistan**, che ne fa due Paesi dipendenti dal supporto di potenze estere, evidenzia quanto la partecipazione ad un'organizzazione in cui siedano la Russia, la Cina, l'India e il Pakistan possa giocare a loro vantaggio per non essere completamente assorbiti dalla sfera d'influenza di Mosca. Partecipando ai progetti di cooperazione multilaterali in Eurasia, gli Stati centro-asiatici hanno ottenuto benefici dal punto di vista militare, politico ed economico.

**L'Asia centrale è così importante per la Cina perché quest'ultima ha bisogno di preservare i suoi interessi geopolitici, geoeconomici e geostrategici nella regione.** Il Dragone ha bisogno di combattere il terrorismo al fine di garantire il suo commercio che attraversa la Porta di Zungaria, al confine occidentale della Cina, e si dirige verso l'Europa. La SCO può rappresentare, dunque, un baluardo politico e di sicurezza per la Cina, grazie al sostegno del Kazakistan e del Kirghizistan nel perseguire i gruppi di uiguri che operano nei loro Paesi. **Pechino è interessata a intensificare le relazioni commerciali con questi Paesi per assolvere alla sua politica estera di tipo confuciano:** basata su una visione del mondo come insieme di sfere concentriche, questa attribuisce alla Cina il ruolo di centro di tale sistema. Il Dragone, dunque, mira ad attirare a sé progressivamente tutte le economie che si trovano al di là dei propri confini, in modo da ristabilire un sistema gerarchico che è entrato in crisi a partire dall'Ottocento e che oggi Pechino vuole riportare in auge.

**L'India e il Pakistan, infine, intendono inserirsi nel sistema di integrazione della SCO soprattutto per ragioni legate alla sicurezza e la lotta al terrorismo.** La volontà di inserire il subcontinente indiano nell'architettura della cooperazione eurasiatica, tuttavia, se da un lato ha fatto compiere un salto di qualità all'Organizzazione per la Cooperazione di Shanghai, assurgendo al rango di organizzazione dalla portata globale, dall'altro lato l'ha pesantemente ingolfata. La Russia e la Cina hanno a lungo ostacolato l'ingresso di questi due Stati perché era noto ad entrambe che ciò avrebbe alterato l'equilibrio interno alla SCO. Pechino guarda ad Islamabad in chiave anti-indiana e punta allo sviluppo delle sue infrastrutture sull'Oceano Indiano per dirigere parte del flusso commerciale cinese direttamente oltre lo Stretto di Malacca, mentre la Russia ha storicamente una relazione proficua con l'India in chiave soprattutto anti cinese. **Le tensioni esistenti tra la Cina, l'India e il Pakistan, con l'ingresso di questi ultimi due Stati nella SCO, non hanno fatto altro che spostarsi nell'organizzazione e indebolirne l'azione.**

## **Il sistema russo di pesi e contrappesi anti-cinese**

La creazione di numerose strutture in cui la Russia esercita un'autorità pressoché indiscussa ha in parte compresso la possibilità di scelta delle alleanze per gli Stati centro-asiatici. Organizzazioni come il CSTO, il CIS e l'UEE, sebbene formalmente siano funzionali a raggiungere l'obiettivo di integrazione regionale nello spazio post sovietico, nei fatti si sono dimostrate molto in linea con la volontà dello Stato più importante che siede in esse: la Russia.

L'Organizzazione per la Cooperazione di Shanghai sana in parte questo *vulnus*, in quanto al proprio interno Mosca non ha lo stesso ruolo preponderante che, invece, ha assunto nelle organizzazioni strettamente post-sovietiche. Il motivo per cui la Russia si è sempre opposta ad un rafforzamento della struttura è legato proprio a questo elemento: **consocio di non poter competere con la Cina sul piano commerciale, il Cremlino ha tentato di rallentare la penetrazione del Dragone in Asia centrale.** La SCO e, segnatamente, la cooperazione economica al proprio interno, è stata vista dalla Russia come un Cavallo di Troia che avrebbe inevitabilmente rafforzato la posizione cinese a discapito di quella russa nello spazio post sovietico.

**La Cina ha cercato a lungo di far accettare alla Russia una concentrazione di maggiori funzioni economiche all'interno dell'organizzazione.** L'Orso ha rifiutato questo allargamento della sfera di cooperazione della SCO, propendendo invece per la sua idea dell'Unione Economica Eurasiatica come struttura principale per la collaborazione economica nello spazio post sovietico. Opinione generale a Mosca è che un'ulteriore integrazione economica nella SCO avrebbe inevitabilmente portato la Russia a perdere la sua posizione di rilievo in Asia centrale, a causa della sua debolezza economica di fronte alla ben più florida economia cinese. Pertanto, la Cina è stata indotta a modificare la sua strategia commerciale verso il Centro Asia.

**Dal punto di vista geoeconomico, importare petrolio e gas direttamente dai Paesi della SCO fornirebbe alla Cina una significativa autonomia rispetto alla volontà degli Stati Uniti di mantenere aperti gli stretti che ingabbiano il Dragone:** le due cinture di isole e lo Stretto di Malacca. Per tale ragione, Pechino vuole assicurarsi sempre più concessioni, evitando la competizione delle compagnie occidentali. La stasi nel rafforzamento della cooperazione multilaterale in seno alla SCO ha, tuttavia, portato i principali attori a muoversi su un piano differente.

## La "politica del carciofo" cinese

Attualmente lo strumento principale per perseguire le ambizioni cinesi nella regione centro-asiatica è dato dall'iniziativa One Belt One Road, le cosiddette Vie della Seta, una serie di accordi bilaterali raggiunti tra la Cina e altri Paesi. **La SCO resta, infatti, uno strumento di contrappeso alle pressioni russe e cinesi, in modo che anche gli Stati minori possano avere una propria politica.** Ciononostante, questo ha portato ad uno squilibrio nelle relazioni tra la Cina e gli altri attori regionali, dovuto al rovesciamento degli equilibri di potenza tra Mosca e Pechino.

Mentre il potere russo è in una fase calante, sfibrato dalla crisi demografica, dalla morsa delle sanzioni occidentali e dal peso di un'economia modesta che ne limita la capacità di investire all'estero, la Cina ha vissuto nel ventennio dal 2001 al 2021 un'importante crescita. Se Mosca resta una gigante mondiale sul piano militare, non lo è sicuramente dal punto di vista economico, mentre Pechino sta accompagnando la crescita economica e commerciale degli ultimi decenni ad un significativo riarmo. Gli Stati parte dell'Organizzazione per la Cooperazione di Shanghai hanno esigenze differenti, ma a parte l'India e la Russia, realmente autonomi e in grado di condurre politiche anche divergenti rispetto agli interessi del Dragone, tutti gli altri Stati membri non hanno questa capacità.

**La Cina è consapevole della debolezza dei suoi partner e, tramite il sistema delle Vie della Seta che assicura un dialogo bilaterale e non mediato da alcuna grande potenza, cosa che invece accadrebbe se avvenisse in seno alla SCO, sta portando avanti in Eurasia una "politica del carciofo".** Postulata da Carlo III di Sardegna, la politica del carciofo si sostanzia nella volontà di approssimare gli Stati verso i quali si hanno degli interessi economici o delle rivendicazioni territoriali uno per volta, in modo da ottenere più facilmente quanto si desidera. **Emerge in questo modo il tentativo cinese non solo di ottenere accordi vantaggiosi con il Pakistan e gli Stati centro-asiatici, ma anche di scardinare l'assetto dei confini post-sovietici in Asia centrale** che si era impegnata a garantire proprio con l'ingresso nell'Organizzazione per la Cooperazione di Shanghai.

**Il Tagikistan, tra tutti, si è dimostrato il Paese maggiormente incline a scendere a patti con la Cina** per venire incontro alle richieste territoriali avanzate da quest'ultima nella regione del Pamir. La reazione vigorosa da parte tagica e, soprattutto, russa verso le aspirazioni egemoniche cinesi avanzate negli ultimi anni rappresentano un segnale importante in tal senso.

## L'Asia centrale stretta tra due fuochi

La Russia ha assunto un ruolo da arbitro nelle relazioni tra la Cina e le repubbliche centro-asiatiche, non potendo avanzare simili pretese nel rapporto privilegiato che Pechino ha



instaurato con Islamabad. **Nel caso degli Stati centroasiatici, infatti, Mosca ha molto da perdere in caso di una sostituzione della propria influenza con quella cinese.** L'Asia centrale è da sempre parte integrante del sistema difensivo russo, anche se oggi non fa più parte dell'Unione Sovietica. La Russia ha mantenuto importanti legami con gli -stan nel settore della difesa, soprattutto con il Kazakistan, il Kirghizistan e il Tagikistan, per evitare che l'instabilità endemica dell'Afghanistan possa irradiarsi nella regione e giungere fino in Russia.

Sebbene Mosca e Pechino abbiano in comune l'obiettivo della lotta al terrorismo, la prima è consapevole della volontà della seconda di tessere una rete di alleanze funzionali ad una propria espansione politica, commerciale e, nei prossimi decenni, militare nella regione. Per tale motivo, la scelta russa di spingere la Cina a **cercare una cooperazione con l'Asia centrale al di fuori del sistema multilaterale della SCO da un lato ha rappresentato un rallentamento della penetrazione cinese, nel breve periodo, ma dall'altro ha indirettamente facilitato un ingresso del Dragone nella regione non mediato** da alcuna organizzazione multilaterale nel medio e lungo periodo. Questo rende il compito di vigilanza dello spazio post sovietico da parte della Russia ancora più difficile, non potendo discutere dei piani cinesi direttamente in un forum multilaterale come la SCO.

Ciononostante, se gli Stati maggiormente ancorati alla Russia e alla Cina non troveranno nuovi partner commerciali in grado di ridurre la loro dipendenza economica e politica **è probabile che nei prossimi anni Pechino o Mosca si rifacciano avanti per rivendicare sempre maggiori pretese,** mettendo i membri più deboli della SCO con le spalle al muro. La cooperazione bilaterale non è altro che un tassello funzionale alle aspirazioni neo-imperiali cinesi in Asia centrale, mentre il regionalismo multilaterale russo sembra solamente uno strumento atto a salvaguardare la primazia di Mosca nel suo cortile di casa.

**Il futuro dell'Organizzazione per la Cooperazione di Shanghai oscilla pericolosamente tra questi due estremi.**



**DOSSIER**  
**n. 06/2021**



# **INTEGRAZIONE EURASIATICA**

## **VENTI ANNI DI**

### **SHANGHAI COOPERATION ORGANIZATION**

**Direttore**

Pietro Figuera

**Redattore capo**

Mattia Baldoni

**Curatore del Dossier**

Vincenzo D'Esposito

**Autori in questo numero**

Riccardo Allegri

Mattia Baldoni

Guendalina Chiusa

Vincenzo D'Esposito

Camilla Gironi

Federico Mazzeo

Cecilia Tresoldi

Osservatorio Russia si è rinnovato! Visita il nostro nuovo sito, seguici sui social e sostieni il nostro progetto!

Un ringraziamento a tutti i nostri sostenitori, agli appassionati, ai collaboratori e a quanti contribuiscono a portare avanti ogni giorno il lavoro dell'Osservatorio

*La Redazione*