



Università
Ca'Foscari
Venezia

Corso di laurea magistrale
In Relazioni Internazionali Comparete
(Ordinamento ex D.M. 270/2004)

Tesi di Laurea

**La competizione geopolitica in Asia Centrale:
sfide ed ambizioni del potere normativo
europeo**

Relatore

Ch. Prof. Aldo Ferrari

Correlatore

Ch. Prof. Stéphanie Novak

Ch. Prof. Carlo Frappi

Laureanda

Lodovica De Favari

Matricola 865208

Anno accademico

2020/2021

INDICE

Abstract.....	2
Introduzione.....	6
1. Il potere normativo europeo: l'azione esterna di una potenza civile.....	10
1.1 Il quadro normativo della politica estera dell'Unione Europea.....	10
1.2 I principi fondamentali dell'azione esterna europea.....	18
1.3 I limiti dell'applicazione del potere normativo europeo nei confronti di stati terzi.....	26
1.4 Il rinnovamento del potere normativo europeo: la Strategia Globale dell'Unione Europea.....	30
2. Il coinvolgimento dell'Unione Europea in Asia Centrale nel periodo 1991 – 2007.....	34
2.1 La riconfigurazione politica dell'Asia Centrale degli anni Novanta.....	34
2.2 La marginalità europea nel territorio centroasiatico: i primi programmi di assistenza tecnica alla transizione dei paesi dell'ex Unione Sovietica.....	48
2.3 La cooperazione economica e la diffusione dei valori attraverso gli Accordi di Partenariato e Cooperazione tra l'Unione Europea e le Repubbliche centroasiatiche....	56
2.4 La rappresentanza speciale dell'Unione Europea in Asia Centrale.....	70
3. La Strategia Europea per l'Asia Centrale: tra la difesa degli interessi e la promozione dei valori.....	76
3.1 La diffusione dei valori fondamentali europei.....	81
3.2 L'approccio dell'UE all'Asia Centrale nel perseguimento degli interessi europei.....	94
4. La nuova Strategia Europea per l'Asia Centrale.....	109
4.1 La preparazione di una risposta europea al mutamento dello scenario centroasiatico....	109
4.2 Il nuovo piano di cooperazione per il rafforzamento della resilienza nei paesi centroasiatici e la produzione di effetti a lungo termine.....	123
Conclusioni.....	136
Bibliografia e sitografia.....	140

Abstract

Since the dissolution of the Soviet Union (USSR), the Central Asian region has acquired an increasing importance in international relations, as a result of the new configuration assumed by the early Nineties, the large energy resources located in the region, and the geographical position between two world powers, namely the Russian Federation and China, and countries with a strategic and substantial role for the international and regional security, such as Afghanistan and Iran. In order to achieve a strategic role in the region and pursuing strategic interests concerning both security and stability and energy security, numerous international powers, such as Russia, China, the United States and the European Union (EU), directed their attention to the Central Asian territory, recreating a geopolitical situation defined as “New Great Game”, comparing it with the competition that took place in the region during the 19th Century between Russian and Great Britain.

In the geopolitical context briefly presented, the main theme of this dissertation, entitled “The geopolitical competition in Central Asia: the European Union normative power and its challenges and ambitions”, is analyzing the role of European normative power in the Central Asian region, by studying the foreign policy actions undertaken by the European Union since the dissolution of the Soviet Union and the consequent declaration of independence of the so called “five-Stan”, the Republics of Kazakhstan, Kirghizstan, Tajikistan, Turkmenistan and Uzbekistan.

Regarding the sources used to study the main theme of the dissertation, have been analyzed and partially displayed in the thesis European official documents as primary sources, with the aim of demonstrating how the European approach towards the Central Asian region has changed over time and how the EU perceived its own strategies, policies and its relations with the Central Asian States and their leaders. The analysis of these documents has been deepened integrating academic articles, papers and works, and observations of official institutions.

The European Union is an international organization that in the context of its external relations aims to develop and maintain economic and political relations with actors of the international community, both international key players and developing countries, in order to pursue the interests of its member states and promoting its fundamental values, which concern the maintenance of peace and stability worldwide, the development of democracy and the rule of law, and the protection of human rights and fundamental freedoms. The European Union foreign policy was established in 1993 with the ratification of the Treaty of the European Union, which formally instituted the European Union and created the Common Foreign and Security Policy (CFSP), transforming the EU from an organization with merely economic objectives, to an organization of states that pursuing common economic policies also share a common policy agenda with an external action. To develop and maintain

relations with actors of the international community the EU bases its external action on two fundamental concepts, namely regionalism, representing the diffusion of integration policies to countries belonging to a geographical area as a mean of preserving and strengthening stability and peaceful relations, and the European Union normative power, distinguished by the commitment of peacekeeping, and the spread of the European fundamental values of democracy, the rule of law, and protection of human rights and freedoms. The European Union, defining itself as a Civilian power, in order to realize the diffusion of the fundamental values above mentioned and to project its influence, is not willing to use military or coercive tools, and rather employs economics, politics and diplomacy instruments, such as cooperation agreements, bilateral economic agreements, and aid or development policies.

With the final aim of providing a study of the action of the European normative power in Central Asia since the Nineties, the dissertation is divided into four chapters, with the objective of initially explaining the European external action from a theoretical level, defining the features and institutions that distinguish the European foreign policy, intending to determine the framework within the European normative power was created and works today.

From the second chapter, the analysis is focused on the relations between the European Union and the Central Asian countries, chronologically presenting the evolution of the economic and political relations, the policies and strategies, from the Nineties until the present days. The first part of the second chapter is, indeed, based on the presentation of the historical evolution of the Central Asian States, to better understand the political, economic, social and cultural features that characterize these countries, and how these elements influence not only the structure of the states and their governments, but also the relations with third countries, as happened with the European Union. After the fall of the USSR, the Central Asian region was perceived by Brussels as a geographically and culturally remote area, consisted of five new independent states that had to face several internal issues which threatened their political stability, and were characterized by common aspects as the presence of a political elite recycled from the soviet era, a clan society, a strong a widespread corruption, and an authoritarian government. For these reasons, and due to an initial lack of significant interests for the region and to endorse the European assistance and the creation of relations with more sensitive and closer region, as were perceived the Balkans during the Nineties, the EU decided to establish an initially limited approach to Central Asia, focused on the creation and implementation of assistance policies, programs, and projects in the socio-economic sphere. During the first decade of developing of relations with the new Republics, the European Union established projects as TRACECA, a program of technical assistance in the transport sector for the generation of a west-east transport corridor from the Central Asian countries to Europe, and INOGATE, a technical assistance program in the energy

sector for the modernization of the oil and gas transport system in the region. Following the implementation of these programs, for the increasing presence of strategic interests for the EU member states, the European Union displayed a first will to support a development and consolidation of values as democracy and respect of human rights in the region, as from the European point of view the presence of these values would represent the basis for security and peace in Central Asia. It led to the negotiation and the subsequent creation of Partnership Cooperation Agreements (PCA) with the Central Asian states to develop a bilateral cooperation based on the sharing of fundamental values.

The third chapter continues the analysis focusing on the first improvement in the relations within the parties, namely the creation of the 2007 European Union Strategy for Central Asia. After almost two decades from the independence of the Republics it was necessary for the European Union to produce a strategy coherent with the new challenges and opportunities of the region, and with the EU strategic interests to pursue. The new Strategy represented a turning point in the European external action towards the region, as it was established as an instrument aimed at helping the EU to pursue its strategic interests, mainly in the energy sector, while remaining coherent with the action of its normative power, spreading the European fundamental values regarding the development of democracy, the rule of law and the respect of human rights in countries defined as autocracies. Moreover, as the European Union initially decided to be a marginal actor in the geopolitical scenario created in the region, with the implementation of the new Strategy had the possibility to redefine its role in order to be perceived as a strategic partner for the Central Asian governments. Due to the presence of international powers actively involved with several projects and policies in the maintenance of regional stability, the EU decided to undertake the fulfillment of policies aimed at strengthening the political, economic, and social transformation of the Central Asian countries.

The EU Strategy for Central Asia has represented the first European attempt to establish a strategic framework to develop the relations with the Republic to reinforce its role to pursue the interests in the security and energy sectors, while maintaining its commitment to diffuse the European fundamental values in the region, despite the realist turn of the European policies in Central Asia.

Although the 2007 European Strategy for Central Asia aimed at pursuing common interests and objectives between the parties, while being linked to the establishment of a political and social change in the region, after almost a decade from its launch it was underlined by the European Parliament that its efficacy was strictly imitated and did not produce any significant outcome. The fourth chapter, presenting the limits of the European approach towards the region, analyzes the reconsideration of the European Strategy for Central Asia, and the production of the 2019 new Strategy for Central Asia, considering the challenges and the opportunities that have arisen during the last decade both at international and at regional level and that affect the success of the European policies in the region.

Regarding the new challenging threatening the region security and stability, the new Strategy faces the necessity of assisting the countries on the fight against terrorism, as in the Central Asian territory, due to the high rate of poverty, the low level of living conditions and economic prospects, have increased the recruitment activities of the Islamic State. Despite that, the region offers new opportunities for the European Union to establish a more influent role, and to pursue its interests, as the Republics, on Uzbekistan's impulse, have shown the will to develop a greater regional cooperation. Since their first years of independence, the Central Asian governments have shown regional relations characterized by lack of trust, and a general feeling of competition, that have increased the security and stability threats in the region, especially concerning the issues of water and borders' management, and energy supply. Therefore, regional cooperation has always been sacrificed to preserve and not destabilized the political power, and for a competition over the exercise of influence in the region. Even though the structural features of the Republics that have hindered the succeed of the European policies remain, this new opportunity created by the signs of openness towards the establishment of intra-regional relations, offers the EU the possibility to establish deeper relations with the Central Asian countries, by offering its own experience and expertise as a successful model of regional integration.

This dissertation, studying the evolution of the European approach towards the Central Asian region over the last decades and the challenges of the European normative power, concludes that in a region included in several huge projects conducting by international powers, the European Union also for its nature has a limited space of action. Nevertheless, the conclusion of this dissertation remains open for a future analysis, in order to follow the evolution of the European actions towards Central Asian countries, as they are determined by the challenges and the opportunities that arises in the region.

Introduzione

La dissoluzione dell'Unione Sovietica ha prodotto in Asia Centrale la nascita di cinque nuovi Stati indipendenti, ovvero le Repubbliche di Kazakistan, Kirghizistan, Tagikistan, Turkmenistan ed Uzbekistan. La nuova configurazione della regione centroasiatica sin dai primi anni Novanta ha assunto un'importante rilevanza strategica attirando l'attenzione di diversi attori internazionali, tra i quali l'Unione Europea (UE), sia in materia di sicurezza energetica, in relazione alle importanti risorse energetiche presenti nel territorio, che in materia di sicurezza e stabilità, considerando la posizione geografica dei neo-stati confinanti sia con superpotenze come Cina e Russia, che con paesi altamente instabili come Afghanistan ed Iran. Per questi motivi dai primi anni Novanta, mosse da diversi interessi strategici, numerose potenze come Russia, Cina, Stati Uniti ed UE, hanno cominciato a rivolgere la propria attenzione al territorio riportandolo al centro di una situazione geopolitica definita come nuovo "Grande Gioco", creando un parallelo con la competizione che si innesco tra Russia e Gran Bretagna nel corso del XIX secolo nella regione.

In questo contesto geopolitico, l'Unione Europea ha inizialmente instaurato delle relazioni limitate di carattere economico-commerciale attraverso l'instaurazione di Accordi di Partenariato e Cooperazione e l'attuazione di diversi progetti di assistenza ai paesi centroasiatici, come i programmi TRACECA ed INOGATE. Successivamente, con l'evolversi di nuove opportunità nel territorio, è conseguentemente aumentato l'interesse europeo nei confronti del territorio, portando l'UE a decidere di intensificare il proprio approccio al fine di rafforzare le relazioni con i paesi centroasiatici attraverso la creazione della Strategia Europea per l'Asia Centrale.

Il carattere autoritario dei governi instauratesi nei paesi dell'Asia Centrale sin dalla loro indipendenza, la presenza di una società clanica, e conseguentemente di una forte corruzione all'interno delle istituzioni statali, sono alcuni elementi che caratterizzano, anche se a livelli diversi, tutti i paesi centroasiatici, e forniscono la possibilità di analizzare concretamente l'azione del potere normativo europeo nella diffusione dei valori fondamentali dell'UE, in un territorio a cui non appartengono.

L'elaborato è diviso in quattro capitoli, ognuno dei quali ha lo scopo di fornire un'analisi dell'azione del potere normativo europeo nel territorio centroasiatico, dapprima a livello teorico, e poi studiando le relazioni instauratesi tra le parti dai primi anni Novanta ad oggi.

Il primo capitolo ha l'obiettivo principale di esporre le caratteristiche che definiscono e distinguono la politica estera dell'Unione Europea, al fine di comprendere il quadro normativo all'interno del quale nasce il potere normativo europeo. L'Unione Europea, infatti, è un'organizzazione internazionale che in materia di relazioni esterne mira ad instaurare e mantenere rapporti diplomatici e commerciali con attori terzi della comunità internazionale, con l'obiettivo di perseguire gli interessi

dei propri stati membri e promuovere i propri valori a livello mondiale, che riguardano il mantenimento della pace e della stabilità, lo sviluppo della democrazia e dello stato di diritto ed il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. L'Unione Europea nell'attuazione di politiche nei confronti di stati terzi, si basa sulla diffusione di due concetti chiave della politica europea, ovvero il regionalismo, inteso come promozione delle politiche di integrazione tra paesi appartenenti alla stessa regione geografica, come mezzo per sviluppare e mantenere la stabilità e la presenza di relazioni pacifiche, ed il potere normativo europeo, caratterizzato dalla centralità del mantenimento della pace, e la diffusione ed il rispetto dei valori fondamentali della democrazia, la libertà, lo stato di diritto e la tutela dei diritti umani. L'Unione Europea per attuare la diffusione di questo set di valori, considerati come fondamentali, adopera differenti strumenti di natura economica e civile, come accordi di cooperazione, accordi economici bilaterali o accordi comprendenti politiche di aiuto e sviluppo, come quelli usati nei confronti della regione centroasiatica per lo sviluppo ed il mantenimento delle relazioni. Il capitolo, inoltre, riporta anche i limiti del potere normativo europeo, tra i quali è compresa una critica ricorrente alle politiche europee, che è sorta anche a riguardo delle relazioni sviluppate con i paesi centroasiatici, e concerne lo stabilire da parte dell'UE relazioni con stati terzi autoritari, sacrificando la promozione dei suddetti valori fondamentali ed ignorando le violazioni dei diritti umani perpetuate da quest'ultimi, al fine di perseguire interessi strategici.

Il secondo capitolo è incentrato sulla presentazione dell'evoluzione storica delle Repubbliche centroasiatiche, al fine di comprendere le caratteristiche di natura politica, economica, sociale e culturale di questi paesi, e come questi elementi abbiano influenzato i rapporti con l'Unione Europea, e le politiche implementate da quest'ultima nella regione. L'Asia Centrale nel corso degli anni Novanta era percepita da Bruxelles come una regione geograficamente lontana, culturalmente distante dalla cultura europea e geopoliticamente complessa. Invero, l'approccio europeo nei confronti dell'Asia Centrale è stato inizialmente limitato e circoscritto all'instaurazione di relazioni di tipo economico-commerciale, sia per privilegiare la creazione di relazioni con regioni geograficamente più vicine all'Unione Europea, come i Balcani, che a causa di un comune disinteresse degli stati membri dell'UE causato dall'assenza di interessi significativi nella regione. Per questo motivo l'azione europea nei confronti dell'Asia Centrale si configurò in quanto assistenza focalizzata sulla creazione ed attuazione di politiche, programmi e progetti volti al conseguimento di obiettivi in ambito economico-sociale.

Il terzo capitolo si apre analizzando l'evoluzione dei tratti che hanno caratterizzato il territorio centroasiatico sin dall'indipendenza delle Repubbliche, e presentando il nuovo scenario creatosi nella regione, che ha portato alla creazione ed all'adozione della prima Strategia Europea per l'Asia Centrale nel 2007. Invero, il mutamento delle circostanze che caratterizzavano l'Asia Centrale, e sulle

quali si basava l'implementazione delle politiche estere europee, ha creato la necessità per l'Unione Europea di formulare una nuova politica che fosse coerente con le nuove necessità e le opportunità della regione, oltre che con gli interessi europei. Attraverso il lancio della Strategia, avvenuto in un momento di evoluzioni strategicamente significative nelle Repubbliche, l'UE ha avuto la possibilità di modificare il proprio ruolo nella regione, dettato da una presenza ed un impegno marginale, aumentando l'influenza che aveva esercitato fino a quel momento mediante l'implementazione di progetti e politiche di assistenza. Con la creazione della Strategia Europea per l'Asia Centrale l'UE ha cercato di creare una risposta adeguata alle opportunità ed alle sfide sorte in materia di sicurezza regionale, internazionale ed energetica europea, e di conferire coerenza alla propria azione nella regione, sorretta da accordi bilaterali di partenariato e cooperazione, e da programmi di assistenza tecnica, che riguardando settori e questioni differenti non si intersecavano e perciò non rappresentavano una strategia d'azione coerentemente coordinata. Soprattutto, la Strategia del 2007 è stata elaborata in quanto strumento volto al perseguimento degli interessi europei nel territorio, rimanendo coerenti e mantenendo l'aspetto più ideale dell'azione esterna europea, basato sulla diffusione ed il radicamento in stati terzi dei valori fondamentali dell'Unione Europea in materia di sviluppo della democrazia, dello stato di diritto e tutela dei diritti umani.

Infine, il quarto capitolo presentando i limiti dell'approccio europeo implementato nei confronti della regione centroasiatica nel corso di circa tre decenni, che non ha portato al raggiungimento di obiettivi e cambiamenti significativi all'interno degli Stati soprattutto in materia politica e sociale, analizza il ripensamento della politica estera europea che ha determinato nel 2019 l'elaborazione e l'attuazione della nuova Strategia Europea per l'Asia Centrale. Sebbene nella regione permangano differenti caratteristiche strutturali che limitano l'azione europea nella regione, nell'ultimo decennio sono sorte numerose nuove sfide ed opportunità sia a livello internazionale che regionale, che necessitano di un ripensamento della Strategia. Invero, in materia di sicurezza la lotta al terrorismo ha assunto un aspetto centrale nella definizione delle politiche per il territorio centroasiatico, in relazione alle attività di reclutamento esercitate dallo Stato Islamico (IS) nella regione, favorite dall'alto tasso di povertà, dalle basse prospettive economiche, e dalle scarse condizioni di vita delle popolazioni dell'Asia Centrale. Inoltre, l'Unione Europea, grazie alla volontà delle Repubbliche di sviluppare una maggiore cooperazione a livello regionale, ha la possibilità di intensificare la propria influenza in Asia Centrale offrendo la propria esperienza e le proprie conoscenze, in quanto modello di successo di integrazione regionale.

L'analisi presentata nella seguente tesi ha un duplice scopo:

- fornire un quadro generale per comprendere l'evoluzione dell'approccio dell'Unione Europea ai paesi dell'Asia Centrale, analizzando come le grandi ambizioni del potere normativo

europeo siano state limitate nel corso del tempo da diversi fattori, come l'incoerenza delle stesse azioni promosse dall'Unione Europea nel territorio, l'influenza e le politiche condotte nella regione centroasiatica da parte di altri attori internazionali, come Russia e Cina, ed infine, le volontà e gli interessi delle Repubbliche dell'Asia Centrale.

- Dimostrare che l'Unione Europea, nonostante nello sviluppo di relazioni più profonde con i paesi centroasiatici sia limitata dai fattori sopracitati, attraverso la guida delle Strategie realizzate può sostenere i governi ad attuare cambiamenti significativi nel lungo periodo.

1. Il potere normativo europeo: l'azione esterna di una potenza civile

1.1 Il quadro normativo della politica estera dell'Unione Europea

L'Unione Europea è una delle principali organizzazioni interstatali presenti nella comunità internazionale, che mira a sviluppare e mantenere relazioni diplomatiche e commerciali con la quasi totalità delle entità statuali presenti al mondo, oltre che con gli altri attori che operano a livello internazionale, per promuovere i propri interessi e valori sulla scena mondiale, perseguendo una solida politica commerciale, e promuovendo pace, stabilità, democrazia ed il rispetto dei diritti umani.¹ Per fare ciò, l'UE coopera con partner strategici, *key player* internazionali, e potenze in via sviluppo.²

Con il Trattato sull'Unione Europea (TUE), firmato a Maastricht nel febbraio 1992, ed entrato in vigore il 1° novembre 1993, che istituì ufficialmente l'Unione Europea modificando i precedenti trattati europei, si stabilirono chiaramente le norme dell'Unione riguardo la futura moneta unica, una più stretta cooperazione in materia di giustizia ed affari interni, e la politica estera e di sicurezza.³ Gli anni Novanta per la storia dell'Unione significarono quindi un momento di trasformazione da un'organizzazione a scopo meramente economico, a unione di stati che perseguono non solo politiche economiche comuni ma che condividono anche un'agenda politica comune, con un'azione diretta anche all'esterno per la promozione dei valori europei.

Il trattato di Maastricht si fonda sui cosiddetti tre pilastri, ovvero le tre categorie in cui sono suddivisi i settori di competenza ed i poteri dell'Unione, ed essi riguardano:

- I. le comunità europee;
- II. la politica estera e di sicurezza comune (PESC);
- III. la cooperazione in materia di giustizia ed affari interni (GAI).

Il secondo pilastro, riguardante la politica estera e di sicurezza comune, regolato dal titolo V del trattato, prevedeva che gli stati membri dell'Unione si impegnassero a stabilire ed attuare una politica estera e di sicurezza comune, sostenendo tale politica attivamente e senza riserve, in uno spirito di

¹ “Priorità e azioni: priorità dell'Unione Europea per il periodo 2019-2024”, Unione Europea, https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1990-99_it

² “Foreign policy instrument”, European Union External Action, https://eeas.europa.eu/diplomatic-network/foreign-policy-instruments/2084/foreign-policy-instruments_en

³ “Principi, paesi, storia: storia dell'Unione Europea 1990-1999”, Unione Europea, https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1990-99_it

lealtà e solidarietà reciproca.⁴ All'art. J.1 comma 2 del titolo V del Trattato sull'UE, sono indicati gli obiettivi che gli stati si impegnavano a perseguire mediante le azioni di politica estera, come segue:

- “la difesa dei valori comuni, degli interessi fondamentali e dell'indipendenza dell'Unione;
- il rafforzamento della sicurezza dell'Unione e dei suoi membri in tutte le sue forme;
- il mantenimento della pace e il rafforzamento della sicurezza internazionale, conforme ai principi della Carta delle Nazioni Unite, nonché ai principi dell'Atto finale di Helsinki e agli obiettivi della Carta di Parigi;
- la promozione della cooperazione internazionale;
- lo sviluppo e il consolidamento della democrazia e dello stato di diritto, nonché del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.”⁵

All'art. J.1 comma 3 del titolo V, l'Unione indica che per perseguire i precedenti obiettivi intende “instaurare una cooperazione sistematica tra gli Stati membri per la condotta della loro politica...[e] realizzare gradualmente...azioni comuni nei settori in cui gli stati membri abbiano in comune interessi rilevanti.”⁶

Il Trattato di Maastricht rappresenta perciò il quadro normativo che ha istituito le disposizioni relative la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione Europea, rafforzata poi negli anni con i trattati successivi, al fine di meglio perseguire gli obiettivi della politica europea. Al Titolo I relativo alle disposizioni comuni art. B del trattato è indicato che attraverso la politica estera comune, “l'Unione intende affermare la sua identità sulla scena internazionale”⁷, identità che si erge sui valori fondamentali che guidano tutte le politiche europee, racchiusi oggi nell'art. 2 del Trattato di Lisbona che recita: “l'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini.”⁸

La politica estera dell'UE, inoltre, è uno strumento importante per il raggiungimento degli obiettivi e degli interessi comuni europei, in quanto ha come ulteriore obiettivo quello di permettere agli stati membri di avere sulla scena internazionale maggior peso ed influenza di quella che avrebbero agendo come attori singoli.

⁴ “L'UE all'opera: i trattati di Maastricht e di Amsterdam”, Parlamento Europeo, ultima modifica settembre 2021, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/3/i-trattati-di-maastricht-e-di-amsterdam>

⁵ Trattato sull'Unione Europea del 2007, Lisbona, p. 58.

⁶ *Ivi*, p. 58.

⁷ *Ivi*, p. 4.

⁸ *Ivi*, p. 17.

Il Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007, ed entrato in vigore il 1° gennaio 2009, è un trattato che prevede la modifica del Trattato sull'Unione Europea, ed il trattato che istituisce la Comunità Europea (TCE), rinominato Trattato sul funzionamento dell'Unione (TFCE). Il trattato di Lisbona tra i cambiamenti che ha apportato ai trattati precedenti, ha attribuito formalmente personalità giuridica di diritto internazionale all'UE, oltre alla classica personalità di diritto interno, che le permette di stipulare accordi con stati terzi e organizzazioni internazionali.⁹ Il trattato, per quanto concerne i valori fondamentali dell'UE, contiene l'art. 6 che è di rinvio alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE, e ne specifica l'eguale valore giuridico dei Trattati. Inoltre, introduce una norma sui valori fondamentali su cui si fonda l'Unione, ovvero il precitato art. 2.

In materia di disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione, il Trattato di Lisbona all'art. 21 comma 1, definisce che la politica estera europea si basa sui principi fondamentali che hanno guidato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento dell'UE, e che essa si propone di diffondere a livello internazionale, specificatamente: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale.¹⁰ Inoltre, l'articolo specifica che "l'Unione si adopera per sviluppare relazioni e istituire partenariati con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali, regionali o mondiali, che condividono i principi di cui al primo comma".¹¹

Grazie al Trattato di Lisbona sono state estese le responsabilità dell'Alto rappresentante dell'Unione, carica istituita con il Trattato di Amsterdam nel 1999, il quale è anche vicepresidente della Commissione Europea per rappresentare meglio l'Unione Europea ed i suoi obiettivi di politica estera, fornendo maggiore coordinamento e coerenza grazie alle responsabilità della Commissione in materia di commercio, sviluppo, politica di vicinato, ed aiuto umanitario.¹² L'Alto rappresentante, nominato dal Consiglio Europeo, tramite votazione a maggioranza qualificata con accordo del Presidente della Commissione, è inoltre il Presidente del Consiglio "Affari esteri". La sua figura ed i suoi compiti sono indicati all'art. 18 del Trattato di Lisbona, che al comma 2 lo definisce come colui che "guida la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione"¹³, ed in quanto tale contribuisce all'elaborazione ed all'attuazione della suddetta politica. In virtù di rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, i suoi compiti riguardano:

⁹ Marrella, Fabrizio, "Manuale di diritto del commerciale internazionale", 2. Ed. Padova: Cedam, 2020, p. 103.

¹⁰ Trattato sull'Unione Europea del 2007, Lisbona, titolo V art. 21 comma 1.

¹¹ Trattato di Lisbona titolo V art. 21 comma 1.

¹² "Alto rappresentante/vicepresidente", European Union External Action Service, ultima modifica 1° dicembre 2019 https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/74219/node/74219_it

¹³ Trattato sull'Unione Europea del 2007, Lisbona, art. 18 comma 2.

- “la definizione dell'orientamento generale della politica estera e di sicurezza per conto dell'UE;
- Il coordinamento degli strumenti di politica estera dell'UE - sviluppo, commercio, politica di vicinato, aiuto umanitario e risposta alle crisi - in quanto vicepresidente della Commissione europea;
- la costruzione di un consenso tra gli Stati membri dell'UE e le rispettive priorità, anche presiedendo riunioni mensili dei ministri degli esteri dell'UE e dei ministri della difesa, del commercio e dello sviluppo;
- la partecipazione a riunioni periodiche tra i leader dell'UE in seno al Consiglio europeo;
- l'intervenire nei dibattiti del Parlamento europeo su questioni di politica estera e di sicurezza;
- il rappresentare l'UE in consessi internazionali come le Nazioni Unite;
- il presiedere l'Agenzia europea per la difesa e l'Istituto dell'UE per gli studi sulla sicurezza.”¹⁴

Con il Trattato di Lisbona, inoltre, è stato istituito il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), avviato ufficialmente il 1° gennaio 2011, con il compito di assistere l'Alto rappresentante dell'UE nell'attuare la politica estera e di sicurezza dell'UE. Si tratta di un servizio diplomatico, con sede a Bruxelles, che lavora in stretta collaborazione con i ministeri degli esteri e della difesa degli stati membri, e con altre istituzioni europee e non come la Commissione Europea, il Consiglio Europeo, il Parlamento Europeo, la Nazioni Unite ed altre organizzazioni internazionali.¹⁵ Sin dalla proposta di istituzione del Servizio da parte dell'alta rappresentante Catherine Ashton nel 2010, era evidente l'importanza che il SEAE avrebbe avuto per le relazioni esterne dell'Unione in quanto “contribuirà a rafforzare l'Unione Europea sulla scena mondiale e ad innalzarne il profilo, consentendole nel contempo di proiettare più efficacemente i suoi interessi e valori”.¹⁶ Il SEAE assiste l'Alto Rappresentante dell'espletamento delle sue funzioni in materia di esecuzione della politica estera e di sicurezza comune (PESC), e della politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC), oltre che sostegno alla presidenza del consiglio europeo “affari esteri”, e alla vicepresidenza della Commissione europea nell'ambito delle relazioni esterne. Inoltre, si occupa di assistenza al segretario generale del Consiglio Europeo, la Commissione e le i servizi diplomatici dei paesi membri dell'Unione al fine di garantire un'azione esterna coerente, e lavora con la Commissione in ambito di sviluppo ed attuazione delle politiche e degli strumenti finanziari per l'azione esterna europea.

¹⁴ “Alto rappresentante/vicepresidente”, European Union External Action Service, ultima modifica 1 dicembre 2019 https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/74219/node/74219_it

¹⁵ “Il servizio europeo per l'azione esterna (SEAE)”, European Union External Action Service, ultima modifica 25 novembre 2019 https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/73769/node/73769_it

¹⁶ “Istituzioni del SEAE”, European Union External Action Service, ultima modifica 25 novembre 2019 https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/74117/node/74117_it

Il corpo centrale d'azione del SEAE presente a Bruxelles, diviso in direzioni generali, lavora nell'ambito dei settori di azioni geografici, di diritti umani e questioni globali multilaterali, politica di sicurezza e difesa comune e risposta alle crisi.

Il SEAE nell'ambito della sua azione di competenza si adopera per l'adempimento di azioni esterne concernenti:

- la strategia Europea globale, volta alla promozione dei valori e degli interessi dell'Unione, nei paesi membri e nel mondo;
- politiche di sicurezza e difesa, e risposta alle crisi, operazioni e missioni sia civili che militari in tre continenti, attraverso la stretta collaborazione con partner;
- sviluppo e promozione di relazioni multilaterali, mantenendo al centro delle relazioni le azioni delle Nazioni Unite;
- promozione della difesa dei diritti umani e della democrazia, alla base di tutte le azioni esterne dell'Unione in quanto valori fondamentali dell'UE.
- la promozione e sviluppo di politiche globali a sostegno della protezione dell'ambiente, attraverso l'innovazione e l'energia pulita, e lotta ai cambiamenti climatici;
- politiche volte alla difesa e l'assistenza di rifugiati e migranti;
- azioni finalizzate al sostegno umanitario e la gestione di emergenze in zone di crisi;
- lo sviluppo di politiche di allargamento dell'Unione e di vicinato, supportando i paesi che vogliono entrare nell'UE nel loro processo di riforme richieste per l'adesione, e cooperando con paesi esteri al fine di mantenere la stabilità attraverso relazioni diplomatiche e commerciali;
- misure per la lotta alla disinformazione;
- la crescita di relazioni economiche basate sull'innovazione, la connettività ed un sistema di regole commerciali giuste;
- il rispetto delle differenze culturali, in quanto strumento di per il rafforzamento delle relazioni tra gli stati membri e a livello internazionale.¹⁷

L'esecuzione degli obiettivi del SEAE avviene attraverso la collaborazione con il Servizio degli Strumenti di Politica Estera (FPI), che si occupa di attuare concretamente le politiche estere della UE, sostenendo le azioni esterne europee soprattutto in ambito di prevenzione dei conflitti, pace, democrazia e stati di diritto, rispetto dei diritti umani e consolidamento dell'influenza europea a livello internazionale.

¹⁷ "What we do", European Union External Action, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/area/foreign-affairs_en

Al fine di perseguire gli obiettivi prefissati nei diversi settori della politica estera europea, l'Unione si serve di differenti strumenti che possono essere istituiti su base geografica, fondati quindi sull'accordo l'UE e singoli paesi terzi, andando a formare uno strumento di accordo bilaterale, oppure tra l'UE e gruppi di paesi appartenenti ad un'area geografica definita, istituendo allora una cooperazione regionale; ed altrimenti su base tematica, senza porre una distinzione di paesi. Il primo strumento dei principali utilizzati congiuntamente dal SEAE ed il FPI è lo strumento di partenariato (PI), uno dei maggiori strumenti di finanziamento complementare alle azioni esterne europee, attraverso il quale l'UE coopera con diversi partner a livello internazionale con lo scopo di sviluppare gli interessi strategici dell'Unione, promuovendo i suoi valori fondamentali, e gestire le sfide che nascono a livello globale, dando forma ad un cambiamento globale. Lo strumento ha lo scopo di ampliare i partenariati istituiti dalla UE con paesi terzi, sviluppando dialoghi politici più approfonditi al fine di sostenere gli obiettivi perseguiti da accordi bilaterali, regionali o multilaterali. Le misure sostenute dal PI hanno lo scopo di affrontare questioni di interesse globale, attraverso tre direttrici. La prima di stampo economico, relativa al miglioramento dell'accesso ai mercati extraeuropei, al fine di sostenere il commercio internazionale, e favorire gli investimenti e maggiori opportunità di internazionalizzazione per le imprese europee. La seconda nell'ambito della diffusione degli interessi e dei valori dell'Unione, attraverso lo sviluppo della diplomazia pubblica e della cooperazione accademica. Infine, l'ultima relativa al perseguimento degli obiettivi riguardanti le questioni globali, come il cambiamento climatico, la migrazione, l'innovazione o la *green economy*.¹⁸ Altro strumento utilizzato è lo strumento europeo inteso a contribuire alla stabilità e alla pace (IcSP), uno strumento di finanziamento per l'azione esterna europea per la prevenzione dei conflitti, la gestione delle crisi e le missioni di *peacebuilding*. Questo strumento fornisce aiuti tecnici e finanziari su tre priorità, ovvero il poter dare una risposta il più rapida possibile all'emergere di crisi al fine di evitare la formazione di conflitti politici e la loro degenerazione in conflitti armati; la prevenzione dei conflitti e la preparazione alle crisi, attraverso la promozione di un sistema basato sulla mediazione, il dialogo, e la riconciliazione in contesti di forte tensione, e dispiegando missioni di stabilizzazione civile; ed infine, lo sviluppo di piani a lungo termine al fine di affrontare minacce globali come il terrorismo, la criminalità organizzata, e minacce alla sicurezza a causa dei cambiamenti climatici. Per promuovere gli obiettivi della PESC, è utilizzato anche lo strumento delle misure restrittive, ovvero le sanzioni dell'Unione Europea. Sia governi di paesi terzi che entità non statuali possono essere il target delle sanzioni, oltre che "individui" nel caso di gruppi terroristici, e prevedono misure come il congelamento di beni, il divieto di spostamento, o misure di tipo settoriale

¹⁸ "The partnership instrument, advancing the EU's core interests", European Commission, https://ec.europa.eu/fpi/what-we-do/partnership-instrument-advancing-eus-core-interests_en

in ambito economico e finanziario come restrizioni all'import o all'export di un paese terzo. Inoltre, nel 2020 il Consiglio degli Affari Esteri ha adottato il nuovo regime globale di sanzioni in materia di diritti umani, uno strumento volto alla difesa dei valori europei, il cui uso ha l'obiettivo di attribuire responsabilità internazionale e perseguire gli attori responsabili di gravi violazioni dei diritti umani, missioni di osservazione elettorale. Infine, l'UE nel difendere e diffondere a livello internazionale i suoi valori fondamentali, si impegna a contribuire al consolidamento delle istituzioni democratiche in paesi terzi tramite lo strumento dell'osservazione elettorale. Questo strumento della politica estera europea sostiene lo sviluppo e il rafforzamento della democrazia, dello stato di diritto e la protezione dei diritti umani nel mondo. L'obiettivo dell'osservazione elettorale è di assistere paesi terzi nello svolgimento delle principali elezioni nel paese, fornendo una valutazione sugli aspetti del processo elettorale, attraverso un'analisi del processo elettorale, fatta in modo imparziale ed indipendente. Appare quindi evidente come il Trattato di Lisbona abbia prodotto effetti significativi sulla proiezione internazionale delle politiche europee, le cui norme sono interamente unificate all'interno della materia riconosciuta come azione esterna.

Per il perseguimento degli obiettivi europei di politica estera a livello regionale lavorano i rappresentanti speciali dell'Unione Europea (RSEU), delle "figure di alto profilo politico-diplomatico",¹⁹ che si occupano della promozione degli interessi e degli obiettivi dell'UE in regioni o paesi affetti da crisi o instabilità, al fine di favorire lo sviluppo ed il consolidamento della pace, della stabilità e dello stato di diritto nei territori interessati.

Già con il primo lancio della PESC, l'UE ebbe la possibilità di nominare degli "inviati speciali della UE, ma la figura del RSEU fu introdotta ufficialmente con il trattato di Amsterdam, ed oggi è regolata dagli art. 31-33 del TUE. Il rappresentante speciale è eletto su proposta dell'Alto Rappresentate, attraverso una delibera del Consiglio a maggioranza qualificata. I rappresentanti, su richiesta del Parlamento europeo, possono essere chiamati in Commissione Affari Esteri per un incontro informativo, fornendo aggiornamenti nel corso del loro mandato.

La figura del RSEU è essenziale nell'attuazione delle azioni esterne dell'Unione, in quanto sostiene le attività dell'Alto Rappresentate dell'Unione nelle regioni che gli sono affidate, e partecipano attivamente alla realizzazione di una politica estera più efficace e coerente. Inoltre, il RSEU permette all'Unione di avere una presenza che funga da "voce" e "volto" in regioni chiave. Ad oggi, le regioni interessate dalle attività dei rappresentanti speciali sono l'Asia Centrale, Bosnia-Erzegovina, Corno d'Africa, Kosovo, Georgia, Sahel e Caucaso meridionale.

¹⁹ Vai, Lorenzo, "I Rappresentanti Speciali dell'Unione Europea", Dizionario dell'Integrazione Europea 1950-2017, 2017, <https://www.dizie.eu/dizionario/rappresentanti-speciali-dellunione-europea/>

Nel contesto dell'Asia Centrale, il rappresentante speciale incaricato è Terhi Hakala, nominata il 1° luglio 2021, la quale si occupa della cooperazione dell'UE con la regione, e garantisce il mantenimento di un dialogo su questioni fondamentali riguardanti interessi condivisi dalle parti, nelle materie di sviluppo dello stato di diritto, gestione delle politiche di sicurezza, relative all'energia, l'acqua, l'istruzione ed il rispetto dei diritti umani.²⁰

Infine, l'UE ha nominato anche un rappresentante speciale per i diritti umani, che dispone di un mandato più ampio e flessibile rispetto agli altri RSEU, in quanto si occupa di “rafforzare l'efficacia e la visibilità della politica della UE in materia di diritti umani”,²¹ adattando il suo operato all'evolversi della situazione geopolitica.

All'interno del quadro normativo che regola le politiche e le azioni esterne dell'UE, il TFUE e il TUE forniscono una precisa disciplina delle competenze assegnate all'Unione Europea nelle politiche con rilevanza internazionale. Il titolo terzo del TFUE, dedicato alla cooperazione con i paesi terzi e l'aiuto umanitario, dispone le basi giuridiche sulle quali sono fondati accordi, come i partenariati, che hanno come scopo principale “la riduzione, e a termine, l'eliminazione della povertà”²². In questo modo è definita l'area di operatività degli accordi internazionali prodotti dalla UE, che “possono riguardare programmi pluriennali di cooperazione con paesi in via di sviluppo o programmi tematici”²³. Invero, l'UE si impegna ad attuare una cooperazione con paesi terzi non solo nel campo dello sviluppo, ma soprattutto in ambito economico, finanziario e tecnico, trattandosi di una organizzazione nata per favorire la cooperazione economica dei suoi stati membri. All'art. 212 è altresì specificato che le azioni di cooperazione in questi campi devono essere coerenti non solo con la politica di sviluppo della UE, ma anche con i principi e gli obiettivi dell'azione esterna europea. Per l'attuazione delle azioni previste dagli articoli esaminati del titolo terzo del TFUE, è individuata una complementarità di competenza con gli Stati membri dell'Unione, i quali in parallelo possono concludere accordi internazionali negli stessi settori degli accordi istituiti dalla UE, come espresso dagli artt. 211 e 213.²⁴

²⁰ “Rappresentanti Speciali dell'UE”, European Union External Action, ultima modifica 31 maggio 2021, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/74075/node/74075_it

²¹ *Ivi*.

²² Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, art. 208 par. 2.

²³ *Ivi*, art. 209 par. 1.

²⁴ *Ivi*, artt. 211, 213.

1.2 I principi fondamentali dell'azione esterna europea

Le politiche dell'azione esterna europea, sulla quale l'organizzazione poggia per sviluppare e mantenere rapporti di cooperazione e assistenza con paesi terzi, sono caratterizzate da due elementi chiave, ovvero il concetto di regionalismo ed il potere normativo dell'Unione.

Il regionalismo, primo concetto su cui sono basate le politiche dell'azione esterna europea, riguarda la promozione delle politiche di integrazione tra paesi appartenenti alla stessa regione geografica, come mezzo per sviluppare e mantenere relazioni pacifiche e stabilità. L'UE non solo è promotrice di questo concetto tramite le proprie politiche, ma è essa stessa l'esempio più di successo di un progetto di integrazione regionale,²⁵ che oggi è considerato come uno standard a livello internazionale, in quanto dagli anni Cinquanta ad oggi, attraverso diverse politiche di allargamento, la quasi totalità dei paesi europei sono membri dell'Unione Europea o aspirano a diventarlo. Invero, la politica del regionalismo si basa su un principio di cooperazione tra stati, che porterebbe ad una diffusione di pace e benessere, ad una maggiore stabilità geopolitica, in quanto la possibilità di insorgenza di tensioni e conflitti tra stati che collaborano è minima, e rappresenterebbe un modello di *problem solving* ²⁶, permettendo agli stati di avere un maggior peso politico e di negoziazione interagendo come "blocco" con potenti attori internazionali. Questi sono obiettivi che l'UE è riuscita a conquistare dalla sua prima formazione nel secondo dopoguerra, creata con l'obiettivo di prevenire futuri scontri tra gli stati europei, come quelli che avevano caratterizzata la prima metà del XX secolo, attraverso un sistema di interdipendenza, dapprima economico, ed oggi anche politico e sociale. Dal crollo dell'Unione Sovietica, il regionalismo dell'UE riacquistò vigore, dando inizio ad una fase di "riunificazione" del territorio europeo all'interno dell'Unione, attraverso le politiche di transizione democratica dei paesi dell'Europa Orientale, portando ad un avanzamento nel progetto europeo di integrazione.

Le politiche esterne europee di regionalismo si caratterizzano per due indirizzi d'azione principali, riguardanti la promozione a livello internazionale e l'esportazione del regionalismo europeo come modello di integrazione, e la propensione a creare relazioni di politica estera e progetti di collaborazione con realtà di cooperazione regionale,²⁷ come è avvenuto ad esempio con le politiche di approccio al territorio centroasiatico, di cui la più recente è la strategia europea per l'Asia Centrale

²⁵ Börzel, Tanja A., "Diffusing (Inter-)Regionalism. The EU as a Model of Regional Integration", citato in Spaiser, Olga Alinda, "The EU as a Security Actor in Central Asia: Minor but not Marginal", *L'Europe en Formation*, no. 375, gennaio 2015, pp. 83-105, <https://www.cairn.info/revue-l-europe-en-formation-2015-1-page-83.htm>

²⁶ Neuman, Marek, "Democracy Promotion and the Normative Power Europe Framework", Springer, 2009.

²⁷ Spaiser, Olga Alinda, "The EU as a Security Actor in Central Asia: Minor but not Marginal", *L'Europe en Formation*, no. 375, gennaio 2015, pp. 83-105, <https://www.cairn.info/revue-l-europe-en-formation-2015-1-page-83.htm>

del 2019. Le politiche di cooperazione rivolte agli stati centroasiatici seguono infatti un *modus operandi* dello sviluppo delle politiche europee che predilige la creazione di azioni esterne su base regionale, approfondendo poi i rapporti dove possibile su base bilaterale, e che ha portato l'UE a sviluppare una rete di rapporti con realtà regionali in tutto il mondo.

Oggi, l'Unione Europea è un attore della comunità internazionale che cerca di supportare attivamente le organizzazioni regionali nel mondo affinché acquistino maggiore forza nel dialogare con altri attori, e sviluppino rapporti più consolidati tra gli stati che ne fanno parte. Invero, l'UE nel tempo ha sviluppato molti programmi a livello regionale, e li ha utilizzati come strumento di promozione del regionalismo in altri contesti differenti da quello europeo nel mondo.²⁸ Ciò viene rafforzato con l'impiego di politiche volte a prestare assistenza finanziaria e tecnica, a mantenere aperto un dialogo politico al fine di discutere di questioni politiche di importante internazionale e di negoziare accordi di cooperazione interregionale. Invero, il prestare assistenza attraverso risorse sia economiche che di tipo "informativo", consente non solo di mantenere un ruolo ed influenzare dinamiche regionali, ma anche di esportare un modello che poi applicato a livello regionale porterà allo sviluppo di strutture, politiche o legislazioni di stampo europeo. Inoltre, le teorie sulla diffusione riconoscono la possibilità di diffusione del modello di regionalismo anche in maniera non diretta. Esiste infatti anche un fenomeno di influenza indiretta, che riguarda la creazione di progetti di emulazione di pratiche, standard, norme e valori appartenenti ad attori considerati come pionieri della materia, che hanno contribuito alla formazione di nuovi standard di comportamento,²⁹ come nel caso dell'Unione Europea.

Sebbene esista quindi un processo sia diretto che indiretto di diffusione, ed in parte applicazione, delle norme e pratiche dell'UE, e che queste quindi entrino a far parte della vita di altre organizzazioni regionali, è altrettanto giusto considerare che ciò non ha ancora portato allo sviluppo di una struttura simile o comparabile a quella europea.³⁰ Invero, è possibile riscontrare innanzitutto l'esistenza di limiti di tipo strutturale all'entrata ed allo stabilizzarsi del *modus operandi* europeo in realtà regionali, concernenti quindi caratteristiche sociali, economiche, storiche e culturali appartenenti ad uno stato che influenzano i processi di ricezione e di applicazione di pratiche dell'UE. Inoltre, in molte aree di cooperazione regionale si è riscontrata una forte avversione alla creazione di strutture di cooperazione ed integrazione interstatale, a favore delle quali concedere parti di sovranità appartenente allo stato, per creare politiche comuni all'interno di una data regione. Infatti, l'esistenza di differenti concezioni

²⁸ *Ivi.*

²⁹ Lenz, Tobias, "External Influences in Regionalism: Studying EU Diffusion and its Limits", E-International Relations, 17 luglio 2013 <https://www.e-ir.info/2013/07/17/external-influences-on-regionalism-studying-eu-diffusion-and-its-limits/>

³⁰ *Ivi.*

sulla sovranità statale rappresenta oggi uno dei principali limiti alla diffusione delle pratiche e degli ideali europei.³¹

Il secondo elemento che caratterizza le politiche esterne europee riguarda il cosiddetto potere normativo europeo, invero l'UE per le azioni che conduce a livello internazionale è considerata come una potenza civile che dispone un potere normativo.

L'Unione Europea negli anni Settanta, ad appena venti anni dalla sua creazione, veniva già definita come una potenza civile in quanto, come sostenuto da Duchêne, “aveva molto potere economico ma relativamente poco potere militare”.³² Invero, una potenza civile esercita il proprio potere e la propria influenza attraverso mezzi non militari, come l'economia, la diplomazia, e strumenti politici, mentre potenze ritenute come militari utilizzano come principale mezzo l'uso della forza, o la forza della propria capacità militare. Gli attori definiti come potenze militari invece sfruttano la materiale asimmetria di potere per imporre in modo coercitivo le proprie politiche, decisioni ed interessi alle parti più deboli.

L'assenza di una dimensione relativa alla sicurezza ed alla difesa comune europea mediante l'utilizzo di strumenti militari è stata abbondantemente discussa nel corso della seconda metà del '900, ritenendo che senza una struttura militare comunitaria l'integrazione europea non sarebbe mai stata completa.³³ Sebbene poi siano effettivamente state sviluppate delle politiche comuni concernenti la sicurezza e la difesa, il maggiore argomento contrario allo sviluppo ed all'utilizzo di uno strumento militare europea risiedeva nell'identità dell'Unione, nata come esperimento innovativo di cooperazione tra gli stati al fine di evitare lo scoppio di ulteriori conflitti della stessa natura di quelli che hanno caratterizzato il XX secolo distruggendo il continente europeo.

Una potenza civile, però, è definita in quanto tale non solo per i mezzi che utilizza per esercitare la propria influenza, ma anche in base ai fini che persegue, all'utilizzo degli strumenti impiegati per raggiungere i propri obiettivi, ed infine il processo che porta alla definizione delle politiche estere.

Gli obiettivi che si prefigge di perseguire una potenza civile, come l'Unione Europea, hanno come fine principale quello di modificare l'ambiente in cui gli stati operano e gli individui vivono, e quindi trascendono gli interessi nazionali degli stati, e riguardano la comunità internazionale come insieme. Essi riguardano principalmente lo sviluppo della cooperazione internazionale e la solidarietà, il consolidamento dello stato di diritto a livello internazionale, in relazione all'insorgenza della

³¹ *Ivi.*

³² Manners, “Normative power Europe: a contradiction in terms?”, *JCMS*, Volume 40, n.2, 2002, p. 236.

³³ Smith, Karen E., “Beyond the civilian power EU debate”, *Politique européenne*, vol. 17, no. 3, 2005, pp. 63-82.
<https://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2005-3-page-63.htm>

responsabilità internazionale degli stati in situazioni di violazione del diritto internazionale, e la diffusione dei principi di eguaglianza, tolleranza e giustizia.³⁴

Una potenza civile per perseguire gli obiettivi elencati usa solamente strumenti non militari, ma è di estrema importanza considerare anche il modo in cui sono utilizzati questi strumenti. Invero, si individuano sei principali modi in cui un attore internazionale può influenzarne un altro: attraverso metodi persuasivi, offrendo riconoscimento o ricompense, concedendo premi, minacciando una punizione, infliggendo una punizione in maniera non violenta, ed infine mediante l'uso della forza.³⁵

Un attore internazionale ha quindi le possibilità di coercere, impiegando l'uso della forza o mediante la minaccia di ricorso all'uso della forza, quindi usando un deterrente. Differentemente, un attore internazionale riconosciuto come potenza civile sarà predisposto all'utilizzo dell'uso della forza solo in casi estremamente eccezionali, come in presenza di gravi violazioni del diritto internazionale e con consenso del Consiglio di Sicurezza dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, ed invece prediligerà l'influenza alla coercizione, usando la persuasione per condizionare le decisioni ed il comportamento di un attore internazionale. "Un paese può ottenere i risultati che desidera nella politica mondiale perché altri paesi – ammirandone i valori, emulandone l'esempio, aspirando al suo livello di prosperità ed apertura – decidono di seguirlo."³⁶ Non tutti i modelli di coercizione però prevedono l'uso della forza, invero, è possibile coercere anche utilizzando strumenti di una potenza civile, come la propria potenza economica o diplomatica. Appare evidente quindi, come soprattutto in situazioni di forte squilibrio di forza tra due attori internazionali, possa essere complicato stabilire una netta frattura tra la persuasione e la coercizione. Infine, una potenza civile persegue i propri obiettivi apertamente, cercando di far emergere a livello internazionali questioni reputate come essenziali, contribuendo quindi alla creazione di un dibattito più ampio e consapevole. L'Unione Europea, in quanto potenza civile, invero, è spinta verso una politica estera etica proprio per il suo grado di apertura e visibilità, essendo osservata da stati membri, dalle strutture interne degli stati, e dall'opinione pubblica.³⁷

Per cui, una potenza civile condivide tre caratteristiche chiave, ed essere riguardano:

- "l'accettazione della necessità di cooperazione con altri attori nel perseguimento di obiettivi internazionali;

³⁴ Duchêne, 1973, citato in Smith, Karen E., "Beyond the civilian power EU debate", *Politique européenne*, vol. 17, no. 3, 2005, pp. 63-82. <https://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2005-3-page-63.htm>

³⁵ *Ivi*.

³⁶ Nye, citato in Smith, "Beyond the Civilian Power EU Debate", p. 67.

³⁷ Smith, Karen E., "Beyond the civilian power EU debate", *Politique européenne*, vol. 17, no. 3, 2005, pp. 63-82. <https://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2005-3-page-63.htm>

- la concentrazione su mezzi non militari, e principalmente economici, per salvaguardare gli obiettivi nazionali, lasciando il potere militare come strumento residuo per tutelare altri mezzi di interazione internazionale;
- e la volontà di sviluppare strutture sovranazionali per affrontare la gestione di criticità di carattere internazionale.”³⁸

È possibile definire una potenza civile come un “attore che utilizza mezzi civili per persuadere, per perseguire obiettivi civili e il cui processo di elaborazione della politica estera è soggetto al controllo democratico o al pubblico scrutinio”.³⁹ Parallelemente dall’altra parte dello spettro quindi una potenza militare è tale in quando utilizza mezzi militari e la coercizione per persuadere gli altri attori internazionali, persegue obiettivi militari e non è soggetto ad un controllo democratico nella creazione delle politiche di azione esterna. Questa idealizzazione rappresenta però una polarizzazione di una potenza civile o militare, in quanto nella comunità internazionale attuale nessun attore si colloca agli estremi, soprattutto per quanto riguarda le potenze civili.

Appare evidente come questa definizione esalti l’inclinazione alla cooperazione con altri attori internazionali, non solo per volontà ma anche per necessità, che ha portato all’insorgere di critiche, come quella sollevata da Hedley Bull nei primi anni Ottanta, nel saggio “Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?”⁴⁰ il quale reputava il potere di una potenza civile come privo di efficacia reale, in quanto non autosufficiente sul piano militare per la difesa e la sicurezza.

Verso la fine della seconda metà del XX secolo furono sollevate altre critiche alla potenza civile dell’Europa, ritenendo un paradosso che il continente che un tempo governava il mondo attraverso l’imposizione fisica dell’imperialismo ora stabilisce standard normativi mondiali.⁴¹ Superficialmente il potere normativo dell’UE potrebbe essere considerato come un’evoluzione dell’imperialismo europeo, in quanto concerne la promozione di norme, standard, valori, principi e aspetti culturali, come accadeva con le politiche imperialistiche. Ma, a differenza degli imperi, esempi di potenze militari con scopi militari come la conquista di nuovi territori o l’acquisizione di più potere militare con l’impiego dell’uso della forza, l’Europa oggi è considerata come una potenza civile. La differenza tra le due realtà risiede nel contesto storico, e nella struttura politica e giuridica. L’Unione Europea infatti fu costituita nel secondo dopoguerra, in un’Europa flagellata dai nazionalismi, in un contesto in cui gli stati erano disposti a cedere parti della propria sovranità al fine di cooperare per il

³⁸ Maull, citato in Smith, “Beyond the Civilian Power EU Debate”.

³⁹ Smith, Karen E., “Beyond the civilian power EU debate”, *Politique européenne*, vol. 17, no. 3, 2005, pp. 63-82.
<https://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2005-3-page-63.htm>

⁴⁰ Bull, Hedley, “Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?”, *Journal of Common Market Studies*, volume 21, dicembre 1982, <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1982.tb00866.x>

⁴¹ Rosecrance, *The European Union: A New Type of International Actor*, citato in Manners, “Normative power Europe: a contradiction in terms?”, p. 238.

mantenimento della pace, e questo contesto portò alla costituzione di una struttura basata su trattati internazionali, con un'identità internazionale definita, che si erge sui principi dell'Unione del rispetto per i diritti umani, la democrazia, la giustizia e lo stato di diritto. È sulla base del contesto storico in cui fu creata, e della sua identità che l'Unione Europea si impegna a porre norme e principi universali al centro delle proprie relazioni internazionali, che sono subordinate al rispetto di un set di principi e valori. I principi e valori su cui si fonda l'Unione Europea e sui quali vengono anche definite le politiche comunitarie, proprio in virtù del grande rilievo che possiedono, non sono rimasti statici nel corso del tempo, ma hanno aumentato la loro importanza e definito la loro forma anche per gli avvenimenti storici che hanno caratterizzato le relazioni internazionali nella seconda metà del XX secolo. Invero, dapprima l'esistenza e la contrapposizione di un blocco orientale ad un blocco occidentale ha condotto alla crescita di importanza di norme relative ai valori della democrazia e dei diritti umani nel contesto europeo, proprio per marcare la differenza tra i paesi liberali del blocco occidentale ed i paesi comunisti del blocco orientale.⁴² Successivamente, la dissoluzione dell'Unione Sovietica e la fine della Guerra Fredda hanno comportato l'apertura di una analisi da parte dei paesi dell'UE sulla concezione e sul significato che si attribuiva a principi e valori condivisi, come quelli della democrazia e dei diritti e delle libertà personali, conducendo ad un loro rafforzamento e rinvigorismento nelle politiche europee.

Il potere normativo europeo, come teorizzato da Manners all'inizio del XXI secolo, si caratterizza principalmente per la centralità dell'importanza della pace, seguita da altre quattro norme ritenute fondamentali, cioè la libertà, la democrazia, lo stato di diritto, ed il rispetto dei diritti umani. Questi valori fondamentali nell'identità delle azioni europee sono poi arricchiti da altre quattro norme "minori", ovvero la solidarietà sociale, la non-discriminazione, lo sviluppo sostenibile ed il buon governo.⁴³

Come visto in precedenza, i valori ed i principi cardine dell'Unione Europea oggi sono racchiusi nei trattati costitutivi dell'organizzazione, e sono presenti in tutti gli strumenti normativi che l'UE ha sviluppato dalla sua nascita, come trattati, dichiarazioni e politiche.

Il potere normativo europeo, essendo l'UE una potenza civile, viene diffuso attraverso strumenti non militari o che prevedono la coercizione, ma attraverso strumenti civili di diffusione, cioè strumenti di propagazione nei confronti di altri attori internazionali di norme, pratiche, idee, valori, politiche ed istituzioni appartenenti all'Unione, affinché queste contribuiscano a modificare sistematicamente il processo decisionale di un attore. Inoltre, l'Unione Europea è l'unico attore della comunità

⁴² Manners, "Normative power Europe: a contradiction in terms?", *JCMS*, Volume 40, n.2, 2002, p. 243.

⁴³ *Ivi*, p. 242.

internazionale che si impegna a promuovere sistematicamente ed attivamente le pratiche e le norme concernenti il regionalismo.⁴⁴

Il potere normativo europeo si sviluppa quindi attraverso una forma di influenza nei confronti di stati terzi che permette di diffondere norme, pratiche e valori attraverso mezzi immateriali e ideativi,⁴⁵ in quanto un determinato comportamento è riconosciuto all'esterno come appropriato.⁴⁶ L'influenza europea nei confronti di attori terzi della comunità internazionale si sviluppa attraverso due meccanismi.

Il primo meccanismo è la socializzazione, un metodo di esercizio dell'influenza di un attore verso un altro per facilitare la recezione di norme, attraverso la creazione e poi l'intensificazione di rapporti reciproci. Lo sviluppo di rapporti tra due realtà internazionali può portare alla realizzazione di diversi tipi di collegamento, come ad esempio, collegamenti economici, attraverso il commercio o il finanziamento, collegamenti geopolitici, relativi all'appartenenza ad organizzazioni internazionali e forme di cooperazione, collegamenti sociali, favoriti dalla presenza di comunità appartenenti ad uno stato nel territorio dell'altra realtà o fenomeni migratori, ed infine collegamenti relativi alla società civile transnazionale, dovuta alla presenza di ONG, società multinazionali ecc. Gli accordi di cooperazione istituiti dall'Unione Europea con stati terzi rappresentano il principale strumento di socializzazione utilizzato per diffondere l'influenza europea, e sono uno strumento che funge da canale di diffusione fornendo l'impostazione corretta per applicare il meccanismo della socializzazione.⁴⁷

Il secondo meccanismo riguarda l'emulazione, un processo indiretto di attraverso il quale un attore acquisisce una serie di norme da un altro usandolo come esempio virtuoso da copiare. In questo caso è l'Unione Europea in quanto modello di un esperimento innovativo di integrazione che esercita un'influenza su terzi, in virtù del suo successo e della sua attrattività.

Inoltre, questi strumenti di diffusione sono influenzati da diversi fattori che possono indurre al modellamento ed alla modifica della circolazione delle norme europee all'interno della comunità internazionale. Il primo fattore è il contagio, e riguarda la diffusione di idee, principi e valori in modo involontario, come avviene per le norme relative al regionalismo di cui l'UE è un esempio virtuoso. Il secondo elemento concerne la diffusione di informazioni che avviene attraverso strategie

⁴⁴ Lenz, Tobias, "EU Normative Power and Regionalism: Ideational Diffusion and Its Limits", *Cooperation and Conflict*, vol. 48, no. 2, Sage Publications, 2013, p. 212, <http://www.jstor.org/stable/45084721>

⁴⁵ Lenz, Tobias, "EU Normative Power and Regionalism: Ideational Diffusion and Its Limits", *Cooperation and Conflict*, vol. 48, no. 2, Sage Publications, 2013, p. 214, <http://www.jstor.org/stable/45084721>

⁴⁶ Diez e Manners, 2007, citato in Lenz, Tobias, "EU Normative Power and Regionalism: Ideational Diffusion and Its Limits", *Cooperation and Conflict*, vol. 48, no. 2, Sage Publications, 2013, p. 214, <http://www.jstor.org/stable/45084721>

⁴⁷ Lenz, Tobias, "EU Normative Power and Regionalism: Ideational Diffusion and Its Limits", *Cooperation and Conflict*, vol. 48, no. 2, Sage Publications, 2013, p. 214, <http://www.jstor.org/stable/45084721>

informativa comuni attuate dall'Unione, come dichiarazioni o politiche. Il terzo fattore è la diffusione di procedure, che implica la creazione di un rapporto giuridico tra l'UE ed un paese terzo, come avviene con le politiche di allargamento o gli accordi di cooperazione. Ulteriore componente riguarda il trasferimento, che può avere ad oggetto scambi commerciali di beni, o scambi di servizi come il prestare assistenza tecnica o aiuti. La propagazione può avvenire anche attraverso la diffusione dichiarata o manifesta, che si produce in presenza di strutture e delegazioni europee o degli stati membri nel territorio di stati terzi. Infine, l'ultimo fattore di modellamento delle norme europee diffuse è il filtro culturale, che influenza la recezione, e il successivo adattamento o rifiuto delle norme.⁴⁸

L'Unione Europea nel diffondere le proprie norme attraverso mezzi considerati come appartenenti ad una potenza civile, ha concretamente a disposizione una serie di strumenti, che non comprendono mezzi di natura militare o che comprendono la coercizione, e che riguardano particolarmente mezzi economici o civili, come, ad esempio, accordi di cooperazione, accordi economici bilaterali o accordi comprendenti politiche di aiuto e sviluppo. In questo senso, l'Unione Europea utilizza lo strumento della condizionalità positiva, che prevede l'adozione ed il rispetto di una serie di norme, pratiche e standard da parte di un paese terzo o di un gruppo di paesi, promettendo la concessione di una "ricompensa" che spesso riguarda la stipulazione di accordi economici.

L'azione europea si sviluppa anche indirettamente, invero costruendo un mercato comune forte a livello economico, gli stati terzi saranno portati ad aggiustare unilateralmente la propria struttura interna e le proprie politiche economiche e commerciali al fine di poter interagire con il mercato stesso, saranno portate inoltre a modellare le proprie politiche per sviluppare una maggiore competitività nel mercato internazionale.

Perciò, il potere normativo si basa sul potere delle idee e delle norme piuttosto che sul potere della forza empirica. La stessa Unione Europea essendo costruita su una base normativa è predisposta all'attuazione di politiche estere mediante il proprio potere normativo. Invero, ad oggi il potere comparato dell'Unione Europea risiede proprio negli strumenti di potere civile a sua disposizione, e nell'idea di un sistema internazionale basato sul regionalismo, sul modello europeo di integrazione, e sulla forza di istituzioni internazionali, organizzazioni intergovernative, e la diffusione di regole comuni e standard. La "differenza normativa"⁴⁹ dell'Unione Europea risiede quindi nella peculiarità dell'essere l'unico attore della comunità internazionale contemporanea che promuove sistematicamente ed attivamente le pratiche e le norme del regionalismo. L'impegno della diffusione

⁴⁸ *Ivi*, p. 219.

⁴⁹ Manners, "Normative power Europe: a contradiction in terms?", *JCMS*, Volume 40, n.2, 2002.

di norme europee perseguito dall'UE, come spesso avviene, non riesce a penetrare la struttura interna di stati terzi, ma, nonostante ciò, questo impegno contribuisce sostanzialmente a sollevare l'importanza di determinate questioni a livello internazionale, aprendo le possibilità di instaurare un dialogo tra gli attori della comunità internazionale. L'UE, quindi, essendo essa stessa una potenza normativa agisce per modificare le norme, pratiche e standard a livello internazionale, e si pone sulla scena internazionale come modello che si impegna a diffondere le proprie norme ed i valori su cui esse di basano.

Come sostenuto da Manners, la caratteristica del potere normativo dell'Unione Europea è che esso denota "l'abilità di modellare le concezioni della normalità"⁵⁰, ovvero ha la capacità di innescare un processo di trasformazione per cui l'insieme delle norme e delle pratiche dominanti all'interno di un paese, e considerate dagli individui come giuste e attinenti alla realtà alla quale sono applicate, vengono sostituite da altre.

Quindi, il principale obiettivo dell'Unione è di riuscire a stabilire un nuovo livello di normalità in paesi terzi, intesa come "riconoscimento intersoggettivo di norme ed idee come indiscusse e scontate"⁵¹, e di creare al di fuori dell'Europa un nuovo set di norme e pratiche che sia duraturo, e che quindi si stabilizzi come nuovo standard.

1.3 I limiti dell'applicazione del potere normativo europeo nei confronti di stati terzi

L'Unione Europea, attraverso l'utilizzo del suo potere normativo, si prefigge degli obiettivi non di facile realizzazione. Invero, al fine di creare uno nuovo standard all'interno di paesi esteri, non basta esportare e far penetrare norme, pratiche e valori all'interno di un paese, ma per creare una nuova normalità è necessario che avvenga un consolidamento, e che questo perduri nel tempo. Per poter raggiungere l'obiettivo prefissato, l'Unione deve essere in grado di portare un paese terzo alla modifica di un suo comportamento, o in certi casi al cambiamento di alcuni tratti caratterizzanti della struttura e della identità di un paese. L'obiettivo, non essendo di facile realizzazione, presuppone l'offerta di un riconoscimento, che varia in base alla situazione, ma la cui massima espressione è l'adesione all'Unione Europea.⁵²

Nell'esportazione di norme e pratiche che sono state basate sul rispetto di alcuni valori riconosciuti come fondamentali, il primo problema che crea riguarda la definizione specifica di valori che spesso non sono conosciuti o riconosciuti dai paesi target, e la definizione della promozione di questi valori.

⁵⁰ *Ivi*, p. 239.

⁵¹ Lenz, Tobias, "EU Normative Power and Regionalism: Ideational Diffusion and Its Limits", *Cooperation and Conflict*, vol. 48, no. 2, Sage Publications, 2013, p. 216, <http://www.jstor.org/stable/45084721>

⁵² Neuman, Marek, "Democracy Promotion and the Normative Power Europe Framework", Springer, 2009, p. 5.

Ad esempio, pensando alla promozione all'estero del valore fondamentale della democrazia, questa può essere definita come "un'attività impiegata da attori esterni per incoraggiare lo sviluppo della democrazia all'interno di un dato paese"⁵³, ma all'atto pratico ciò può includere azioni politiche, o piani di assistenza tecnica o finanziaria al fine di accrescere gli standard delle pratiche di buon governo ed i valori delle democrazie liberali all'interno di uno stato target.⁵⁴

Riuscendo a definire specificatamente il significato delle norme oggetto dell'esportazione, e la concreta entità delle azioni che possono guidarle all'interno di stati terzi, esse devono riuscire a penetrare la struttura di uno stato nazionale, che non è un'entità vuota, ma una realtà che si erge su un'identità costruita nel tempo e che è composta da numerosi fattori che la caratterizzano. In concreto, questo è il limite più importante all'esercizio del potere normativo europeo, perché implica la modifica di tratti strutturali di un paese per poter permettere il consolidamento di norme e pratiche che molto spesso sono in contrasto con caratteristiche proprie del paese. Sebbene ciò possa essere rilevato in ogni stato, diventa ulteriormente evidente quando il target dell'azione europea è un paese estero appartenente ad una regione distante geograficamente, storicamente e culturalmente dall'Unione Europea, come nel caso delle Repubbliche centroasiatiche. I fattori strutturali caratterizzanti di un paese possono variare anche da paese a paese, e rendono perciò molto complicata la realizzazione di una realtà simile o comparabile a quella europea. Perciò, può risultare complicato realizzare una convergenza normativa quando uno stato possiede una realtà storica e culturale molto differente da quella europea, in quanto questi fattori possono modificare profondamente sia la comprensione che l'applicazione di norme relative alla democrazia, alla libertà o allo stato di diritto. Una delle caratteristiche interne dei paesi extra-europei che più limita l'azione del potere normativo europeo e l'adozione del regionalismo riguarda la percezione della sovranità da parte della classe dirigente. Invero, come analizzato precedentemente, il successo del processo di integrazione europea è dovuto al passato storico che hanno condiviso gli stati europei, e alla volontà di quest'ultimi di rinunciare ad una parte della loro sovranità per il perseguimento di un obiettivo comune, come quello della pace e della stabilità all'interno dell'Unione. Appare evidente come queste condizioni storiche comuni ai paesi membri dell'UE abbiano rappresentato un terreno fertile per l'attuazione di molte politiche comunitarie, ma che queste non siano condivisibili a livello mondiale. Pur restando all'interno del continente europeo è infatti possibile riscontrare una forte reticenza da parte di diversi paesi appartenenti all'ex blocco orientale di limitare ulteriormente la loro sovranità, a causa di una memoria storica che ad oggi non ha ancora cancellato i risultati di politiche con oggetto limitazioni

⁵³ Stewart, Susan, "Democracy Promotion Before and After the 'Colour Revolutions'", citato in Neuman, "Democracy Promotion and the Normative Power Europe Framework", Springer, 2009, p. 4.

⁵⁴ Neuman, Marek, "Democracy Promotion and the Normative Power Europe Framework", Springer, 2009, p. 4.

della loro sovranità interna. Questa minor disponibilità a rinunciare a parti della propria sovranità, rispetto ad una maggiore dei paesi europei, non sempre si traduce in un rifiuto categorico delle norme europee, ma spesso comporta una snaturalizzazione delle stesse, o il verificarsi del fenomeno del *decoupling* che comporta “una disconnessione tra le norme e le pratiche importate ed il loro successivo funzionamento nel nuovo contesto”⁵⁵, e che spesso accade nei contesti di applicazione del regionalismo. Nella maggior parte dei contesti di applicazione del potere normativo europeo, quindi accade che le norme siano soggette ad una trasformazione che le porta ad essere aggiustate per fondersi con le condizioni e concezioni dello stato target, che inesorabilmente ne condizionano fortemente il funzionamento.

Inoltre, dalla volontà di interagire con paesi “distanti” sotto diversi punti d’analisi, è possibile rilevare anche un ostacolo esterno ai paesi target, ovvero la presenza di una realtà regionale con un forte potere in grado di influenzare i processi decisionali di altri stati appartenenti ad una regione, come avviene spesso con l’influenza esercitata dalla Federazione Russa nei confronti dei paesi appartenenti all’ex Unione Sovietica, o della nuova influenza esercitata dalla Cina.

Un altro limite del potere normativo europeo è dettato dall’entità degli obiettivi prefissati, che richiedono un’azione studiata, pianificata, e di applicazione perpetua affinché possa permettere il verificarsi dei risultati sperati. Invero, l’esportazione di norme e pratiche, la loro penetrazione all’interno di uno stato target, e l’assimilazione delle stessa da parte del paese richiede molto tempo. Le norme e pratiche europee, affinché siano normalizzate in un paese terzo, devono essere percepite come scollegate dalla loro origine europea ed interiorizzate da uno stato al livello da essere avvertite come generalmente applicate in modo indiscusso. Il fattore temporale, e quindi la lentezza che caratterizza il processo di transizione verso un nuovo standard su modello europeo, comporta l’interiorizzazione da parte di un paese di diverse fasi, e rappresenta quindi un ulteriore ostacolo sull’applicazione del potere normativo. I tempi per il raggiungimento dell’obiettivo dell’Unione possono essere fortemente variabili, in quanto dipendono da numerosi fattori sia interni ad un paese, come reale la volontà di attuare dei cambiamenti, o le caratteristiche strutturali del paese, che esterne ad esso, come l’influenza di un paese terzo.⁵⁶

Ad oggi, un ulteriore ostacolo all’applicazione esterna del potere normativo europeo riguarda lo sviluppo di un fenomeno endogeno all’Unione stessa, che concerne la presenza di paesi membri dell’UE, come ad esempio Polonia e Ungheria, che stanno vivendo forti turbolenze politiche, con la presenza di pratiche antidemocratiche.⁵⁷ Ciò rileva dall’esterno la presenza di pratiche ricollegabili a

⁵⁵ Lenz, Tobias, “EU Normative Power and Regionalism: Ideational Diffusion and Its Limits”, *Cooperation and Conflict*, vol. 48, no. 2, Sage Publications, 2013, p. 219, <http://www.jstor.org/stable/45084721>

⁵⁶ Neuman, Marek, “Democracy Promotion and the Normative Power Europe Framework”, Springer, 2009, p. 90.

⁵⁷ *Ivi*, pp. 2-3.

democrazie non liberali in paesi che appartengono all'Unione Europea, come, ad esempio, il controllo dei media da parte della classe politica. Questi avvenimenti danneggiano fortemente e rendono più debole il potere normativo dell'UE, in quanto si danneggia l'immagine di "modello" dell'Unione. Concretamente, l'insorgenza di fenomeni simili all'interno di stati membri ha determinato tre conseguenze principali. In primo luogo, si verifica un cambiamento della percezione del significato di democrazia e di quelle che sono considerate pratiche democratiche, modificando di conseguenza lo standard che era stato consolidato all'interno dell'UE, e legittimando uno scostamento anche all'interno dei paesi target delle politiche esterne dell'Unione. Secondariamente, essendo Polonia ed Ungheria due paesi che hanno affrontato un percorso per diventare stati membri dell'UE, il verificarsi di pratiche non liberali al loro interno mette in dubbio il lavoro affrontato con questi paesi, il funzionamento degli strumenti impiegati per la promozione delle norme europee, e la capacità stessa dell'UE di produrre un reale cambiamento duraturo in paesi terzi. Infine, l'esistenza di fratture marcate tra le pratiche e le norme esistenti nei paesi membri dell'UE mina la credibilità dell'Unione in quanto esempio virtuoso, e modello da seguire e replicare in altri contesti del mondo.⁵⁸

Infine, nel corso degli anni si è sviluppato un pensiero critico nei confronti del potere normativo europeo, che concepisce le politiche in cui è impegnata l'UE come uno strumento per raggiungere degli interessi degli stati membri in materia economica e di sicurezza. La critica si basa su un parallelismo con le azioni intraprese in passato dagli imperi nei confronti dei territori circondanti, che venivano stabilizzati, esportando le pratiche, le regole e la cultura appartenenti all'impero, al fine di poter trarre vantaggi economici.⁵⁹ La teorizzazione dell'UE come un impero è possibile per mezzo di caratteristiche comuni, riguardanti soprattutto la struttura degli imperi, invero entrambi dispongono di un territorio molto vasto, con confini funzionali e "sfocati"⁶⁰, dettati dal continuo allargamento del territorio. Inoltre, si rilevano anche relazioni di potere ineguali tra l'Unione e gli stati ai suoi confini. Fondamentale in questo pensiero è la concezione di Del Sarto, la quale sostiene che:

"by conceptualizing the EU as an empire, we may conceive of the EU's exporting of rules and practices to neighbouring states as the modus operandi of empires in pursuit of their own interests; this modus operandi also serves the construction of a 'normative' identity."⁶¹

⁵⁸ *Ivi*, p. 3.

⁵⁹ Del Sarto, "Normative Empire Europe: The European Union, its Borderlands, and the 'Arab Spring'", *JCMS*, 2016, p. 222.

⁶⁰ *Ivi*.

⁶¹ *Ivi*, p. 216.

La teorizzazione del potere normativo europeo di Manners prevede, come analizzato in precedenza, una rigorosa promozione di una serie di valori comprendenti la pace, la democrazia ed il rispetto dei diritti umani. Se il potere normativo dell'UE si basa su questa presunzione, allora spesso è accaduto che l'Unione abbia contraddetto il principio del potere normativo con politiche proprie. A questa critica vengono associati episodi di relazioni stabilite tra l'Unione e dittatori, mancando quindi di promuovere in queste relazioni i valori della democrazia, e presumibilmente ignorando le violazioni dei diritti umani e le limitazioni alle libertà perpetuate da quest'ultimi.⁶²

L'azione esterna europea, nel quadro del potere normativo, sembrerebbe quindi avviare un processo di europeizzazione facilmente ricollegabile alle missioni civilizzatrici attuate degli imperi.

Appare perciò evidente che l'Unione Europea nell'attuazione delle politiche concernenti il suo potere normativo abbia da risolvere diverse problematiche di natura sia interna che esterna all'organizzazione.

1.4 Il rinnovamento del potere normativo europeo: la Strategia Globale dell'Unione Europea

Le contestazioni sollevate contro le azioni europee di politica estera, inaspritesi a causa delle situazioni di crisi createsi sia all'interno dell'UE che esterno, hanno portato la comunità internazionale ad interrogarsi sull'esistenza, l'identità e lo scopo dell'Unione. Il dilagante sentimento di sfiducia percepito nei paesi membri ed all'esterno, portò l'UE nel 2016 a rinnovare la propria politica estera con la nuova strategia globale dell'Unione Europea (EUGS), un tentativo di affrontare la perdita di influenza da parte dell'Unione, riconoscendo ed accettando le debolezze del passato, dimostrando l'unità degli stati membri nella volontà di difendere e diffondere i propri principi, valori ed interessi. La nuova strategia è quindi per l'Unione la rappresentazione di una "visione condivisa, e azione comune".⁶³

Con questa nuova strategia per la politica estera, è l'Unione stessa ad allontanarsi dalla sua identità di potenza civile e dall'enfasi sul suo potere normativo, definendosi come un modello nell'attuazione di politiche di *soft power*, ma sostenendo che la classificazione dell'Unione esclusivamente a potenza civile non renda giustizia ad una realtà in costante evoluzione, che ad oggi attua politiche sia di *soft* che di *hard power*.⁶⁴

⁶² Youngs, Richard, 2001, citato in Del Sarto, "Normative Empire Europe: The European Union, its Borderlands, and the 'Arab Spring'", JCMS, 2016, p. 218.

⁶³ EEAS, "Shared vision, common action: a stronger Europe: a Global Strategy for the European union's Foreign and Security Policy", giugno 2016, p. 3, https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf

⁶⁴ Ivi, p. 4.

La strategia ha individuato cinque obiettivi considerati come priorità per l'Unione, che rappresentano una visione condivisa da attuare con un'azione comune, e riguardano: la sicurezza e la difesa dell'Unione, costruire una resilienza statale e sociale, adottare un approccio integrato ai conflitti e alle crisi, rafforzare gli ordini di cooperazione regionale ed infine la governance globale per il XXI secolo.⁶⁵

Nella EUGS rimane quindi una centralità della promozione dei valori europei, mantenendo la volontà di promuovere soprattutto la pace, per garantire la sicurezza dei cittadini del mondo e dell'Unione, ed un ordine globale basato sulle regole, contribuendo alla creazione di un mondo con relazioni stabili e pacifiche. Le democrazie per l'Unione si fondano su valori come il rispetto dei diritti umani, delle libertà fondamentali e lo stato di diritto, che racchiudono in loro la promozione della giustizia, della solidarietà, dell'uguaglianza, della non discriminazione, del pluralismo e del rispetto per le diversità. I valori su cui si ergono le democrazie liberali vanno tutelati attraverso il rispetto del diritto internazionale, e la promozione di un ordine globale di regole basate sul multilateralismo, che si prefigge di concordare regole per contenere il potere dei singoli per contribuire al mantenimento di relazioni mondiali pacifiche. Al fine di perseguire questi obiettivi, impegnandosi con il mondo, per l'UE è fondamentale la credibilità, che come sostenuto nella strategia “dipende dalla nostra unità, dai nostri numerosi risultati, dal nostro duraturo potere d'attrazione, dall'efficacia e dalla coerenza delle nostre politiche e dalla fedeltà ai nostri valori”.⁶⁶

Al centro della EUGS è possibile trovare il concetto di resilienza, che ne è il principale *leitmotiv*, e che l'UE si propone di diffondere e far radicare in stati esteri, sostenendo “diversi percorsi verso la resilienza, affrontando i casi più gravi di fragilità governativa, economica, sociale, climatica ed energetica”,⁶⁷ in quanto “gli stati e le società devono essere in grado di resistere alle molteplici crisi, alle perturbazioni ed agli shock [...] che si manifesteranno in futuro”.⁶⁸ Il concetto di resilienza all'interno della strategia è descritto come “la capacità degli stati e delle società di riformarsi, resistendo e riprendendosi così da crisi interne ed esterne”.⁶⁹

La nuova strategia, grazie all'approccio alla resilienza degli stati, sembrerebbe cercare una soluzione alla contestazione sorta sulle politiche attuate attraverso il potere normativo dell'Unione, le quali rappresentavano una trasposizione del modello europeo in stati terzi. La EUGS si propone di evitare politiche uniche da applicare a contesti diversi, privilegiando la creazione di politiche su misura,

⁶⁵ Ivi, pp. 18-39.

⁶⁶ Ivi, p. 10.

⁶⁷ Ivi, p. 9.

⁶⁸ Alaadin, Baabood, Colombo, Dessì, Kerrou, Mouawad, Ntousas, Ragab, Stetter, Tocci, Ülgen, “The EU, resilience and the MENA region”, FEPS Foundation for European Progressive Studies e IAI Istituto Affari Internazionali, 2007, p. 7.

⁶⁹ EEAS, “Shared vision, common action: a stronger Europe: a Global Strategy for the European union's Foreign and Security Policy”, giugno 2016, p. 23, https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf

riconoscendo quindi i diversi contesti storici e culturali che caratterizzano gli stati, e le loro differenti priorità e bisogni.

Per l'Unione Europea il primo obiettivo riguarda l'induzione degli stati esteri verso la via per la resilienza, che è raggiunta quando "le società sentono che stanno migliorando e hanno speranza per il futuro".⁷⁰

"Facendo eco agli obiettivi di sviluppo sostenibile, l'UE adotterà un approccio congiunto alle sue politiche umanitarie, di sviluppo, migratorie, commerciali, investimenti, relative alle infrastrutture, l'istruzione, la salute e la ricerca, nonché migliorerà la coerenza orizzontale tra l'UE e i suoi Stati membri. Combatteremo la povertà e la disuguaglianza, amplieremo l'accesso ai servizi pubblici e alla sicurezza sociale e sosterrremo le opportunità di lavoro dignitoso, in particolare per le donne e i giovani. Promuoveremo un ambiente favorevole a nuovi sforzi economici, occupazione e inclusione dei gruppi emarginati. I fondi per lo sviluppo dovrebbero catalizzare investimenti strategici attraverso partenariati pubblico-privato, guidando la crescita sostenibile, la creazione di posti di lavoro, le competenze ed i trasferimenti tecnologici. Useremo i nostri accordi commerciali per sostenere lo sviluppo sostenibile, la protezione dei diritti umani e una *governance* basata sulle regole. La resilienza della società sarà rafforzata dall'approfondimento delle relazioni con la società civile, in particolare nei suoi sforzi per responsabilizzare i governi. Ci rivolgeremo maggiormente alle organizzazioni culturali, alle comunità religiose, alle parti sociali ed ai difensori dei diritti umani e ci dichiareremo contrari al restringimento dello spazio per la società civile, anche attraverso le violazioni delle libertà di parola e di associazione. Il cambiamento positivo può essere coltivato solo in casa e potrebbero volerci anni prima che si concretizzino. Il nostro impegno nei confronti della società civile sarà quindi a lungo termine. Coltiveremo la resilienza della società anche approfondendo il lavoro su istruzione, cultura e gioventù per promuovere il pluralismo, la convivenza e il rispetto."⁷¹

L'impegno che si assume l'Unione attraverso la EUGS rimane ugualmente un impegno a lungo termine, dal momento che molti stati necessitano di politiche che colpiscano debolezze o tratti illiberali appartenenti alla struttura statale. Gli obiettivi che si propongono di perseguire l'Unione mediante la strategia sono differenti, ed il concetto di resilienza si svilupperà in modo singolare a seconda della realtà alla quale verrà applicato, e sulla base delle sfide e priorità del paese. Invero, la strategia dichiara di avere come target le realtà dove l'Unione può "fare una differenza significativa",⁷² applicandosi sia a paesi nuovi nel raggio d'azione dell'UE, che a paesi dove sono già state attuate delle politiche nel contesto del potere normativo europeo con l'obiettivo di esportare i

⁷⁰ *Ivi*, p. 27.

⁷¹ *Ivi*, pp. 26-27.

⁷² EEAS, "Shared vision, common action: a stronger Europe: a Global Strategy for the European union's Foreign and Security Policy", giugno 2016, p. 25, https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf

valori fondamentali, e che non avendo riscontrato successo oggi necessitano di un nuovo approccio strategico.

Differentemente dagli obiettivi stabili dall'UE nell'esercizio del suo potere normativo, nel contesto della EUGS l'Unione sembrerebbe aver accettato i propri limiti, riconoscendo di potersi porre come esempio da emulare, ma di non aver le capacità per poter "insegnare" a paesi terzi ad intraprendere una strada verso un modello di integrazione europea. L'esportazione dei valori, delle norme e pratiche europee in questo contesto avverrebbe mediante la creazione della resilienza all'interno di stati terzi, incoraggiando quindi "dinamiche locali che vanno verso una maggiore responsabilità, legittimità, e partecipazione politica".⁷³ Nel nuovo approccio, perciò, l'UE non si propone più di diffondere il valore della democrazia perché ritenuto come giusto, ma ha come scopo il conferire agli stati gli strumenti necessari a sviluppare la capacità necessarie per attuare riforme che portino allo sviluppo di strutture più democratiche nella loro società.

La strategia è stata adottata dall'UE per conferire coerenza alla progettazione e all'attuazione delle politiche relative all'azione esterna europea, e per riuscire a "conciliare elementi apparentemente contraddittori nel processo decisionale europeo".⁷⁴ Invero, in passato l'Unione nello sviluppo di rapporti con regimi autoritari, ha prodotto una frattura tra politiche in linea con i principi del potere normativo europeo, che vedevano alla base il rispetto dei valori dell'Unione, e politiche di mera espressione degli interessi dell'UE. La EUGS attraverso il proprio pragmatismo cerca quindi di conferire coerenza alle azioni esterne europee, permettendo all'Unione di diffondere i propri valori, regole e pratiche non solo come meri slogan, ma attraverso politiche di sviluppo guidato in base alle caratteristiche intrinseche degli stati target, non dovendo rinunciare al perseguimento degli interessi comunitari, o risultare come promotori di politiche incoerenti con i propri ideali dichiarati.⁷⁵

⁷³ Alaadin, Baabood, Colombo, Dessì, Kerrou, Mouawad, Ntousas, Ragab, Stetter, Tocci, Ülgen, "The EU, resilience and the MENA region", FEPS Foundation for European Progressive Studies e IAI Istituto Affari Internazionali, 2007, p.8.

⁷⁴ *Ivi*, p. 16.

⁷⁵ *Ivi*, pp. 16.17

2. Il coinvolgimento dell'Unione Europea in Asia Centrale nel periodo 1991- 2007

2.1 La riconfigurazione politica dell'Asia Centrale degli anni Novanta

La dissoluzione dell'Unione Sovietica, provocata da un susseguirsi di secessioni nazionali innescate dai paesi baltici a partire dal 1989, portò i paesi appartenenti a quest'ultima verso la via per la definitiva e formale indipendenza nazionale. Sulla scia di ciò che stava accadendo nei paesi baltici, l'Uzbekistan fu il primo paese centroasiatico a reclamare la propria sovranità sempre nel 1989, seguito poi dalle altre Repubbliche che arrivarono a dichiarare la propria indipendenza entro la fine del 1991. Sin dai primi momenti dalla conquista della loro indipendenza, alle quali queste Repubbliche non erano pronte, dovettero infatti fronteggiare diverse questioni interne che hanno minacciato, e ancora oggi minacciano, la loro stabilità politica. La classe dirigente dei neo-stati si trovò a dover fronteggiare problemi sia strutturali, come la struttura clanica della società ancora fortemente permeata nella struttura sociale, che problemi politici riguardanti soprattutto le storiche divisioni interne tra la popolazione, ed i crescenti movimenti di islam radicale negli stati confinanti con l'area. Le Repubbliche centrasiatriche però, con la sola eccezione del Tagikistan che dovette affrontare una guerra civile nei primi anni Novanta, riuscirono a vivere un'evoluzione politica relativamente stabile, per il consolidamento di regimi autocratici che con la repressione riuscirono a dominare le forze che minacciavano la stabilità interna dei paesi.⁷⁶

Lo scioglimento dell'Unione Sovietica, non portò al verificarsi di un radicale cambiamento politico in questi paesi, in quanto l'élite politica dopo l'indipendenza corrispondeva ancora alla vecchia classe dirigente comunista locale, che nel corso del 1991 sciolse i partiti comunisti trasformandoli in partiti presidenziali, o unendoli ad altri raggruppamenti politici su base regionale. Il riconsolidamento politico della vecchia élite in questi paesi è da spiegarsi in parte dal fatto che essi proponevano un mantenimento dello *status quo*, accettando il riallineamento territoriale avvenuto sotto l'Unione Sovietica, a differenza dei partiti nazionalisti, e in parte perché essi erano i rappresentanti anche dei *kolchozy*, letteralmente le proprietà agricole collettive dell'era sovietica, e degli apparati locali.⁷⁷

Questo fenomeno di riconferma della vecchia classe politica locale all'elezioni successive all'indipendenza di questi paesi si verificò in tre paesi centroasiatici, ovvero in Kazakistan, Uzbekistan e Turkmenistan, mentre in Kirghizistan e Tagikistan si consolidarono delle forze di opposizione.⁷⁸ Perciò i regimi politici consolidatesi dopo il raggiungimento dell'indipendenza erano

⁷⁶ Ferrari, Aldo, "L'Asia Centrale a vent'anni dal crollo dell'URSS", ISPI, analysis no. 127, luglio 2012, pp. 2-3.

⁷⁷ Roy, Oliver, "The New Central Asia: the creation of nations", New York, New York University Press, 2000, p. xii.

⁷⁸ *Ivi*.

tendenzialmente di tipo autoritario, anche se il livello di autoritarismo variava di paese in paese; infatti, Turkmenistan e Uzbekistan si configurarono come paesi particolarmente illiberali, dove ogni forma di opposizione politica veniva repressa duramente. Invero, queste Repubbliche ancora oggi sono categorizzate dal Democracy Matrix come paesi con governi altamente autoritari, nel caso di Turkmenistan e Tagikistan, moderatamente autoritari per quanto riguarda Kazakistan e Uzbekistan, e a governo ibrido nel caso del Kirghizistan, in quanto mostra simultaneamente caratteristiche sia dell'autoritarismo che della democrazia.⁷⁹

L'instaurarsi di governi autoritari ha determinato una generalizzata stabilità interna in questi paesi sia nei primi anni di indipendenza, che negli anni successivi, ma senza mai avviare un processo di democratizzazione o miglioramento sociale. Invero, il principale rapporto politico all'interno di questi paesi avviene tra i "presidenti-autocrati"⁸⁰ e vari gruppi di interesse, in quanto il mantenimento dello *status quo* nella regione è fondamentale al fine di evitare sconvolgimenti nella struttura sociale, che portino ad una perdita di potere da parte di questi regimi.

Sin dai primi anni Novanta, le Repubbliche centroasiatiche sono state fortemente criticate dalla comunità internazionale a causa delle violazioni dei diritti umani perpetuate dai regimi autoritari in ognuno di questi stati, in cui le leadership mantenevano la propria influenza attraverso la repressione sistematica del diritto alla libertà di espressione e di libere elezioni,⁸¹ come sancito dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU). Invero, dalla fine dello scontro bipolare, la questione dei diritti umani ha assunto sempre più importanza a livello internazionale, e ciò ha portato i paesi dell'Asia Centrale ad essere condannati per la violazione dei diritti umani in seno a diverse organizzazioni intergovernative, come l'Unione Europea e le Nazioni Unite.

Con il crollo dell'Unione Sovietica molti analisti occidentali, tra cui Francis Fukuyama, sostenevano che questo evento aveva provocato anche la disintegrazione dell'approvazione all'applicazione degli ideali di stampo comunista, facendo emergere un diffuso consenso nei confronti della "democrazia liberale" come forma di governo più razionale. Fukuyama nella sua teoria della "fine della storia" sosteneva che "alla fine della storia alla democrazia liberale non erano rimasti più reali concorrenti ideologici".⁸² Ma all'indomani della dissoluzione dell'Unione Sovietica la diffusione dei valori democratici, al contrario di quanto sostenuto dai pensatori occidentali, dimostrò avere dei limiti, che si evidenziarono nel territorio dell'Asia Centrale. Invero, la mancanza di precedenti esperienze di

⁷⁹ Ranking of Countries by Quality of Democracy, Universität Würzburg, 2020

<https://www.democracymatrix.com/ranking>

⁸⁰ Ferrari, Aldo, "L'Asia Centrale a vent'anni dal crollo dell'URSS", ISPI, analysis no. 127, luglio 2012, p. 3.

⁸¹ Afzal, Amina, "Human rights in Central Asia", Strategic Studies 24, no. 1, 2004, <http://www.jstor.org/stable/45242500>.

⁸² F. Fukuyama, "The End of History and the Last Man", Macmillan, Inc, New York, 1992, p. 21.

democrazia, la consolidata struttura clanica della società, e la percezione di una nuova ondata colonialistica proveniente dall'Occidente, intento a diffondere nel mondo i propri valori, furono tra i principali motivi che non consentirono il consolidamento degli ideali della democrazia liberale.

Francis Fukuyama nel presentare la sua tesi sulla fine della storia, si domanda anche perché effettivamente in determinati Paesi la transizione ad una forma di governo democratica resti così complicata da attuarsi, e trova risposta in caratteristiche, presenti anche nelle Repubbliche centroasiatiche, che fungono da ostacoli culturali allo sviluppo della democrazia liberale. Il primo ostacolo riguarda “la capacità di una società di creare autonomamente una società civile prospera”.⁸³ Se la democrazia funziona per un processo che fluisce dal basso verso l'alto, allora società che hanno sempre vissuto al di sotto di un forte governo centrale, che ha distrutto nel tempo tutte le fonti di potere intermedie. Questo è ciò che è avvenuto negli, ad esempio, nell'impero Russo o quello Cinese, che prima di diventare stati totalitari di ideologia comunista, erano vasti imperi fortemente centralizzati. Questi due imperi hanno, per mezzo di missioni espansioniste, hanno dominato per secoli nel territorio dell'Asia Centrale, condividendo molto a livello storico con le cinque Repubbliche esistenti oggi. Invero, i territori dove ora sorgono gli Stati centroasiatici inizialmente erano abitati dagli Sciti, ovvero una popolazione nomade indoeuropea di origine iranica, che è stata successivamente spazzata via dall'espansione dell'impero Xiongnu, una confederazione di tribù di lingua altaica, dall'origine sconosciuta,⁸⁴ che hanno poi abitato l'Asia Centrale tra il III secolo a.C. e il I secolo d.C.. Il consolidamento del potere degli Xiongnu portò conseguenze in tutto il territorio euroasiatico, invero le turbolenze innescate dalle loro conquiste portarono ad una grande migrazione verso ovest da parte delle popolazioni abitanti le terre cinesi di confine con l'Asia Centrale. Dall'Ottavo secolo l'influenza delle popolazioni cinesi fu bloccata dalle conquiste del territorio centroasiatico dapprima da parte degli Uiguri, il primo grande gruppo di origine turca dell'area, e successivamente dal controllo da parte degli Arabi Musulmani e una dinastia persiana, per poi riprendere dal XIII secolo con la presa dell'Asia Centrale da parte dell'impero dominato da Gengis Khan. La presa mongola dell'Asia Centrale ha avuto un risvolto importante soprattutto dal punto di vista linguistico, in quanto l'impero dominato da Gengis Khan eliminò dal territorio i principali centri culturali e commerciali arabi e persiani, determinando quindi una progressiva sostituzione della lingua araba e persiana con lingue di eredità turca, che divennero dominanti nella regione. A seguito della conquista mongola del territorio dell'Asia Centrale, l'area cominciò a perdere il ruolo di connettore tra Oriente ed Occidente che aveva avuto per secoli, soprattutto a causa della chiusura

⁸³ *Ivi*, p. 218.

⁸⁴ Golden, Peter B., “Central Asia in World History”, New York, Oxford University Press, 2011, p. 26.

dell'Impero cinese e persiano. Proprio in questo periodo di declino, dal XVI secolo cominciarono a proiettarsi sul territorio le mire espansionistiche dell'Impero Russo, un attore globale che ancora oggi detiene una forte influenza sul territorio centroasiatico, e che per la sua struttura di impero burocratico centralizzato, lasciò in eredità la caratteristica di uno stato forte ed una società debole.

Nonostante un rallentamento dell'avanzata russa, che caratterizzò il XVII secolo, essa riprese nel corso del XVIII secolo su due direttrici, cioè contro l'Impero Ottomano e la steppa kazaka, per arrivare alla conquista dell'Asia Centrale tra il 1865 e il 1920,⁸⁵ che si contraddistinse come il risultato di un progressivo processo di espansione a danno delle popolazioni musulmane abitanti il territorio. Invero, è possibile affermare che le popolazioni centroasiatiche vissero un fenomeno di “colonialismo”⁸⁶ anche da parte dell'Impero Russo, e che ciò nel tempo determinò un'importante trasformazione degli abitanti dell'area, soprattutto a livello linguistico e culturale, per via del processo di russificazione che portò ad un dominio della cultura e della lingua russa sulla popolazione. Questo fenomeno, si verificò anche nel XX secolo sotto il controllo del territorio da parte dell'Unione Sovietica, a livelli differenti e seguendo una diversa ideologia, attraverso progetti definiti di “ingegneria sociale”, completando un processo di colonizzazione di cui i musulmani dei territori centroasiatici erano sia vittime che spettatori. Infatti, benché l'elemento islamico che caratterizzava il territorio si trovasse da secoli nell'orizzonte russo, esso veniva percepito come una minaccia dalla leadership del Partito, che considerava i musulmani meno avanzati culturalmente, e non propriamente adatti ad essere dei comunisti,⁸⁷ e identificava nella religione islamica un potenziale fattore di unificazione contro il governo russo. Analogamente, i musulmani dell'area percepirono la Rivoluzione d'Ottobre e l'avvento dell'Unione Sovietica come una reincarnazione del colonialismo che avevano vissuto durante l'epoca zarista.⁸⁸

Ulteriore ostacolo alla nascita della democrazia presentato da Fukuyama concerne “la natura della coscienza nazionale, etnica e razziale di un paese”,⁸⁹ ovvero al fine di far nascere una democrazia in Paese deve essere presente un forte senso di unità nazionale. Infatti, le cinque Repubbliche centroasiatiche sono caratterizzate dal fatto di aver ottenuto uno status a livello amministrativo, sulla base delle politiche sovietiche delle nazionalità, che poi determinò *post facto* una ricerca di tratti comuni che unissero questi popoli. È possibile notare ancora oggi come le frontiere di questi Paesi non abbiano una reale razionalità, né a livello geografico che economico o etnico, in quanto furono

⁸⁵ Roy, Oliver, “The New Central Asia: the creation of nations”, New York, New York University Press, 2000, p. 25.

⁸⁶ Dovendo paragonare l'azione russa con il colonialismo che contraddistinse le principali potenze europee, esso si differenziò per il suo carattere continuo sia a livello temporale, che territoriale, in quanto mirava ad estendere il territorio stesso dell'Impero oltre i suoi confini.

⁸⁷ Roy, Oliver, “The New Central Asia: the creation of nations”, New York, New York University Press, 2000, p. 50.

⁸⁸ *Ivi*, p. 58.

⁸⁹ F. Fukuyama, “The End of History and the Last Man”, Macmillan, Inc, New York, 1992, p. 215.

oggetto di un progetto che mirava ad integrare i musulmani centroasiatici, al fine di evitare turbolenze all'interno dei territori periferici, mediante l'uso di politiche, utilizzate anche dall'Impero Russo, che prevedevano la divisione delle comunità musulmane in base all'etnia e un riallineamento dei confini.⁹⁰ È proprio sotto il controllo dell'Unione Sovietica che in Asia Centrale cominciarono a formarsi i primi stati nazionali, attraverso l'affermazione di un gruppo etnico specifico in un territorio, definito anche da una lingua propria. Il progetto sovietico di affermazione di un multiculturalismo aveva quindi il principale scopo di dividere soprattutto i gruppi religiosi, tramite una strategia di *divide et impera*. Invero, con il riconoscimento di una etnicità si voleva incoraggiare la divisione dei musulmani dell'Asia Centrale in gruppi nazionali, rafforzando le identità nazionali e favorendo la crescita di antagonismi.⁹¹ La creazione dei nuovi stati nazionali nell'area fu meticolosamente progettata e attuata dal Partito, tramite una divisione amministrativa del territorio coloniale, che determinò inoltre la creazione di lingue, storie, tradizioni e costumi nazionali, come non era mai avvenuto prima. Fu tramite questo progetto di assegnazione di un territorio ad un gruppo nazionale che venne ridisegnata la mappa del territorio centroasiatico a partire dal 1924. Ma prima della grande divisione del territorio avvenuta nel 1924, la Transoxiana era abitata da diversi gruppi multietnici, tra i quali era difficile stabilire chiaramente delle identità distinte. Invero, la frammentazione e la designazione della popolazione in determinati gruppi etnici fu un piano politico implementato dal Partito, volto a giustificare il riallineamento territoriale che fu imposto alla popolazione in questa epoca.⁹² La divisione della popolazioni in gruppi etnici, essendo rilegabile maggiormente alla politiche sovietica che ad un fatto caratterizzante i popoli del territorio, determinò l'assenza di veri nazionalismi interni ai paesi, in quanto i gruppi etnici centroasiatici definiti in era sovietica condividevano spesso tratti comuni, non portando mai l'appartenenza ad un gruppo etnico ad essere un elemento caratterizzante l'identità di una persona. Inoltre, la creazione dei nuovi stati nazionali nel territorio, avvenuta secondo i criteri definiti dalle politiche nazionali del Partito, significò la determinazione di un'ulteriore caratteristica che ancora oggi definisce parte delle dinamiche politiche dell'Asia Centrale, ovvero la presenza di enclaves nel territorio, in contrasto a livello soprattutto etnico con il resto della popolazione.⁹³ Entro il 1936, le Repubbliche Musulmane dell'Asia Centrale ottennero ufficialmente il loro status di stati nazionali, acquistando dei nuovi confini e cominciando a creare una propria cultura storica statale. Le identità delle popolazioni centroasiatiche sono infatti un prodotto della storia, ed in epoca contemporanea hanno subito una cristallizzazione per un

⁹⁰ Roy, Oliver, "The New Central Asia: the creation of nations", New York, New York University Press, 2000, pp. 51-52.

⁹¹ *Ivi.*

⁹² *Ivi.*, p. 3.

⁹³ *Ivi.*, p. ix.

processo politico, che ha definito la creazione di gruppi etnici sulla base di posizioni sociali e politiche delle popolazioni nella società sovietica. Come avvenuto per i kazaki, definiti in quanto tali, per la scelta politica di separarsi dalla confederazione uzbeka e di mantenere la pratica del nomadismo.⁹⁴ Il nazionalismo nelle Repubbliche centroasiatiche è stato creato ad hoc dall'Unione Sovietica, che agendo come una potenza coloniale, ha cercato di creare delle nazionalità in un territorio che fino ad allora non conosceva nazioni. Inoltre, l'imposizione di un'identità nazionale e di una struttura statale non sempre sono sufficienti per accendere un sentimento nazionalistico nelle popolazioni, che quindi mantengono caratteristiche appartenenti storicamente alle loro società, in quanto sarebbe necessario un processo di appropriazione delle strutture create a livello "coloniale" da parte delle élite locali e della società.⁹⁵ È possibile affermare quindi che la mappa politica odierna del territorio centroasiatico è il risultato di un insieme di politiche sovietiche, volte al controllo delle popolazioni, del territorio e all'affermazione del disegno di diffusione dell'ideologia socialista e dell'*homo sovieticus*.⁹⁶

Anche la religione, che in Occidente ha avuto il ruolo di acceleratore al consolidamento della democrazia attraverso la secolarizzazione dello Stato, è individuata come un potenziale ostacolo allo sviluppo della democrazia liberale, in quanto determinate credenze religiose, come l'islam, cercano di permeare non solo la vita privata degli individui, ma anche l'ambito pubblico e politico di uno stato. In questo senso, il territorio centroasiatico a partire dal VIII secolo d.C., al tempo identificato con la Transoxiana, era totalmente islamizzato. La strada per l'islamizzazione dell'area cominciò con lo scontro tra l'Impero cinese e quello degli Arabi Musulmani interessati alla sua conquista. Fu la vittoria araba in questo contesto che fece diventare l'islam la religione dominante della Transoxiana. Invero, gli arabi in Asia Centrale realizzarono uno dei più grandi progetti di colonizzazione della storia, con un gran numero di arabi che si stabilirono nelle nuove terre conquistate. Per questo motivo, inizialmente l'islam rappresentava la religione dell'élite, ma nel corso dei secoli si realizzò una graduale conversione di gran parte della popolazione centroasiatica, che partì dai centri urbani dove i musulmani interagivano maggiormente con la popolazione, per poi espandersi fino alle aree più rurali, dove le conversioni sovente si fondevano con antiche credenze del territorio. Perciò, in un contesto di grande frammentazione interna dal punto di vista etnico, l'islam nella regione ha rappresentato un fattore di unione culturale. Oggi, le Repubbliche Centroasiatiche hanno ancora una popolazione a prevalenza musulmana, nonostante raccolgano al loro interno molteplici nazionalità diverse. Invero, prima del periodo sovietico, la fede musulmana, grazie alla creazione nel territorio di diversi centri della cultura islamica a partire dal VIII secolo d.C.,

⁹⁴ *Ivi*, p. 17.

⁹⁵ *Ivi*.

⁹⁶ *Ivi*, p. viii.

ha rappresentato un fattore di forte unione culturale in un contesto di grande frammentazione interna dal punto di vista etnico.

Infine, l'ultimo ostacolo allo stabilizzarsi di un regime politico democratico è rappresentato "dall'esistenza di una struttura sociale molto ineguale e con il modo di pensare da essa prodotto".⁹⁷ In molti paesi Occidentali dove è fiorita la democrazia liberale, come gli Stati Uniti, la società era già strutturalmente egualitaria e democratica prima che venissero prodotti strumenti per la protezione dei diritti e delle libertà dell'uomo come la Costituzione o la *Bill of Rights*. Invece, nelle Repubbliche dell'Asia Centrale, la società è caratterizzata dal monopolio del potere da parte di alcuni clan, proprio a causa della struttura tribale delle società centroasiatiche. Queste popolazioni, nonostante le forti influenze provenienti dalle invasioni straniere subite nei corsi dei secoli, hanno condiviso e condividono ancora oggi dei tratti strutturali delle popolazioni nomadi che hanno abitato il territorio, come l'importanza dei clan all'interno della società. Il clan è un'organizzazione sociale informale, che unisce in un gruppo un insieme di individui che possono essere legati tra di loro sia da una stretta parentela (indicati con il termine *oila*), come chi condivide legami di sangue, che da una parentela in senso lato (definiti *khish-o tabar*), che quindi porta a comprendere anche individui che nel tempo hanno creato una relazione di vicinanza tra di loro, ad esempio tramite matrimoni, alleanze tra famiglie, fino ad arrivare a condivisione di professione, o religione.⁹⁸ Oggi invece, i clan possono essere eterogenei, in quanto sono il risultato di un processo di mescolanza che è perdurato nel tempo. I diversi clan della società centroasiatica, che in questo contesto vengono indicati con le parole *qawm* o *awlad*, poi si riuniscono all'interno di uno stesso *mahalla* (o *gozar*), ovvero il villaggio o quartiere in cui essi risiedono, che si identifica con la moschea che spesso viene costruita e servita proprio dagli stessi clan. I *mahalla*, unendo diversi clan, rappresentavano un luogo di scambio di beni e servizi tra i membri, e proprio da questa caratteristica nasce la forte fedeltà degli individui al clan. Invero, l'appartenenza ad un clan era, ed in certi contesti ed in forme diverse è ancora oggi, un elemento fondamentale di un individuo della società centroasiatica, in quanto la vita sociale e politica avveniva proprio attraverso la rete clanica. Nelle aree più rurali, è possibile individuare anche dei clan a formazione tribale, ovvero gruppi in cui la discendenza della famiglia ha un ruolo chiave. L'organizzazione sociale basata sulle tribù nell'area appartiene maggiormente ai territori rurali del Kazakistan, Kirghizistan e Turkmenistan, e come i clan ha una forte importanza per il coinvolgimento alla vita sociale e politica dell'individuo. Questa caratteristica della società centroasiatica è estremamente importante, in quanto il *mahalla* ancora oggi rappresenta la base dell'amministrazione

⁹⁷ F. Fukuyama, "The End of History and the Last Man", Macmillan, Inc., New York, 1992, p. 217.

⁹⁸ Roy, Oliver, "The New Central Asia: the creation of nations", New York, New York University Press, 2000, pp. 14-15.

locale del potere.⁹⁹ Invero, ciò fu percepito anche dai russi all'inizio del XX secolo, i quali capirono che la competizione tra questi popoli riguardava una lotta tra clan, tribù e dinastie, piuttosto che tra gruppi etnici in lotta tra di loro. È probabile, infatti, che le popolazioni centroasiatiche abbiano sviluppato una società strutturata in clan, e non in gruppi basati sull'etnicità dell'individuo, avendo vissuto per secoli in una terra i cui confini geografici erano porosi, e il potere veniva esercitato sulle persone e non sui territori, a causa della tardiva formazione dello Stato centrale e di una identità nazionale, oltre che all'assenza di un'economia di mercato. Quindi l'elemento che più caratterizza ancora oggi l'identità delle popolazioni centroasiatiche è l'appartenenza ad un clan o ad una dinastia. Per questo motivo, le lotte per il potere che si sono verificate all'interno di questi paesi sono sempre state contraddistinte come contrasti tra clan, e non tra gruppi etnici. Queste popolazioni, ancora oggi molto mescolate etnicamente, sono analizzabili su due livelli: il primo riguarda il gruppo etnico che è stato imposto dai sovietici, con il tentativo di giustificare un riallineamento territoriale avvenuto secondo criteri soprattutto politici; il secondo, più implicito, riguardante le molteplici identità presenti sul territorio, e formatesi nei secoli con gli avvenimenti storici che hanno avuto luogo nel territorio, e i gruppi clanici, considerati un retaggio del passato.¹⁰⁰

La peculiare struttura clanica che ancora oggi caratterizza la società delle repubbliche centroasiatiche è un elemento che ha fortemente favorito lo sviluppo di una radicata e diffusa corruzione in questi paesi, e quindi ostacola la formazione di un regime democratico nei Paesi. Invero, l'Indice di Corruzione Percepita (CPI), che analizzando 180 paesi cerca di stabilire il livello di corruzione percepita nel settore pubblico statale con un punteggio da 0 a 100, per l'anno 2020 ha assegnato alle cinque Repubbliche un punteggio tra il 20 e il 40, che indica uno stato caratterizzato da forte corruzione.¹⁰¹ Questo aspetto della società centroasiatica si riflette negativamente, non solo dal punto di vista politico, ma anche nell'economia delle Repubbliche, in quanto, ad esempio, SACE rileva in questi Stati un alto rischio politico e di credito, e perciò un basso livello di opportunità di export e di investimento.¹⁰² D'altronde, sono diverse le teorie economiche di stampo liberale che sostengono l'esistenza di una interdipendenza tra lo sviluppo economico e le libertà politiche e personali, soprattutto a livello di tutela dei diritti proprietari. Infatti, gli investimenti tendono ad avere come target realtà solide e libere a livello politico, perché dove il potere politico e giudiziario è detenuto da una sola identità o da élite, c'è un alto rischio per gli investimenti esteri.

⁹⁹ Duarte, Paulo, "Central Asia: The Planet's Pivot Area", Instituto do Oriente, settembre 2014.

¹⁰⁰ Roy, Oliver, "The New Central Asia: the creation of nations", New York, New York University Press, 2000, p. 14.

¹⁰¹ Corruption Perceptions Index (CPI) 2020, Transparency International
https://www.transparency.it/images/cpi2020/CPI2020_Report_EN_WEB.pdf

¹⁰² SACE Gruppo Cdp, "Risk Map", <https://www.sace.it/mappe#/mappe/risk-map>

Questi elementi caratterizzanti i Paesi centroasiatici, rappresentando degli ostacoli strutturali allo sviluppo di un regime democratico, hanno infatti costituito un limite significativo al paradigma della transizione dei paesi post-sovietici. Ovvero, con il crollo dell'Unione Sovietica, questi paesi sarebbero dovuti passare dall'autoritarismo all'adozione dei regimi politici ed economici di tipo democratico e liberale, in un lasso di tempo indeterminato,¹⁰³ attraverso un percorso lineare caratterizzato dall'applicazione di una serie di riforme politico-istituzionali, a prescindere dalle condizioni politiche preesistenti nei Paesi, e dagli elementi caratterizzanti la loro struttura politica, sociale ed economica. Questa transizione democratica nei Paesi dell'Asia Centrale aveva ragione d'avvenire, non solo in virtù dell'applicazione di uno schema standard di sviluppo dello stato di diritto, ma soprattutto per la necessità di colmare il vuoto ideologico lasciato dalla dissoluzione dell'Unione Sovietica. Invero, con la vittoria della Guerra Fredda da parte dei modelli e dei valori dell'Occidente, nei paesi dell'ex Unione Sovietica si era creato un contesto di vuoto ideologico, con la relativa perdita degli ideali di stampo marxista-leninista, che doveva essere riempito dall'adozione di un modello ideologico alternativo, data la forte monopolizzazione di tutte le sfere sociali che era stata attuata nel corso del XX secolo dal Partito. La convinzione dei Paesi Occidentali sull'inevitabilità di questo percorso per le Repubbliche centroasiatiche portò nel corso degli anni Novanta alla creazione di un vero paradosso,¹⁰⁴ in quanto la transizione democratica veniva considerata come un fenomeno in fase di completamento, nonostante i risultati sul terreno di questi Paesi furono scarsi a causa dei limiti strutturali analizzati poc'anzi, e della esigua volontà da parte dei leader centroasiatici di progredire in tale direzione.

Dall'inizio degli anni Novanta, le strategie politiche ed economiche di transizione si basavano sull'obiettivo di trasformare i paesi di transizione in economie di mercato liberali, in quanto modello uscito come vincitore dallo scontro bipolare e quindi unica opzione di politica economica capace di sopravvivere alla sempre più profonda economica globalizzata. Sebbene l'Asia Centrale nel corso degli anni Novanta soffrisse per la "crisi di transizione",¹⁰⁵ le Repubbliche riuscirono a riprendersi economicamente, realizzando prestazioni economiche superiori ad altri paesi "in transizione".¹⁰⁶ Ad esclusione del Turkmenistan, che ancora oggi si identifica come uno stato autoritario con un'economia centralizzata, tutte le altre Repubbliche hanno intrapreso un percorso di riforme economiche e politiche per passare dall'essere paesi con un'economia centralizzata e pianificata ad essere economie di mercato. Ad inizio anni Novanta, i paesi più poveri erano il Tajikistan ed il

¹⁰³ Ferrari, Aldo, "L'Asia Centrale a vent'anni dal crollo dell'URSS", ISPI, analysis no. 127, luglio 2012.

¹⁰⁴ *Ivi*, p. 3.

¹⁰⁵ Poznanski citato in Neuman, Marek, "Democracy Promotion and the Normative Power Europe Framework", Springer, 2019, p. 84

¹⁰⁶ *Ivi*, p. 84.

Kirghizistan, e la loro condizione economica di partenza favorì l'attuazione di politiche economiche relativamente liberali. Mentre il Kirghizistan riuscì ad implementare delle politiche liberali per alcuni anni, il Tajikistan, a causa delle turbolenze interne che cominciarono a verificarsi, fu costretto ad interrompere il percorso verso un'economia più liberale per concentrarsi nel mantenimento della stabilità politica interna. Uzbekistan e Kazakistan invece, nel corso degli anni Novanta, non intrapresero mai un vero percorso verso la trasformazione delle loro economie in economie di mercato, in quanto la loro ricchezza di materie prime permise ai due stati di rinviare l'applicazione delle riforme senza subire un contraccolpo.¹⁰⁷

Sebbene le riforme economiche attuate fossero esigue, sin dalla dissoluzione dell'Unione Sovietica, le Repubbliche sono riuscite ad intraprendere una strada di crescita economica, che le portò ad un progressivo sviluppo economico, che continuò a crescere fino ad un brusco rallentamento corrispondente al periodo pandemico, ma la mancanza di riforme adeguate impattò soprattutto i mercati di questi paesi a livello di differenziazione. Invero, ad oggi l'economia dei paesi stati centroasiatici è ancora poco differenziata, e strettamente legata all'industria leggera, all'agricoltura, e all'esportazione di materie prime. Inoltre, l'export dell'area è strettamente dipendente da un esiguo numero di partner, tra i quali spiccano a livello quantitativo la Federazione Russa e la Repubblica Popolare Cinese per tutte le cinque diverse realtà.¹⁰⁸ Il commercio con il resto del mondo invece, sia a livello di importazioni che di esportazioni, rimane irrilevante, soprattutto a causa delle esigue infrastrutture presenti sul territorio, che rendono complicato anche il commercio intra-regionale.

Tra le cinque Repubbliche, il Kazakistan oggi è il paese economicamente più sviluppato, con un PIL che ammonta a 146,3 mld € al 2020, su un totale di 324,4 mld € dell'intera regione.¹⁰⁹ Ma l'area a livello economico è estremamente eterogenea, infatti, il Tagikistan con un PIL che si aggira attorno ai 9 mld € al 2020,¹¹⁰ è lo stato più povero della regione, a causa della quasi assenza di materie prime sul suo territorio, e della guerra civile che ha interessato il paese dai primi anni della sua indipendenza negli anni Novanta.

Le politiche economiche e politiche di liberalizzazione dei mercati delle Repubbliche dell'Asia Centrale ebbero perciò un ridotto impatto, ed andarono a scontrarsi con delle caratteristiche comuni alla regione. Invero, questi paesi oltre ad essere fortemente dipendenti dall'esportazione di materie

¹⁰⁷ Neuman, Marek, "Democracy Promotion and the Normative Power Europe Framework", Springer, 2019, p. 87.

¹⁰⁸ OSCE Academy, "Intra-Regional Trade in Central Asia", Central Asia Regional Data Review, no. 9, luglio 2013, <https://osce-academy.net/upload/file/CADGAT9.pdf>

¹⁰⁹ Osservatorio Economico Mises, "Regione Asia Centrale", https://www.mises.gov.it/images/stories/commercio_internazionale/osservatorio_commercio_internazionale/schede_paese/asia/regione_asia_centrale_05_12_2019.pdf

¹¹⁰ Osservatorio Economico Mises, "Tagikistan", https://www.mises.gov.it/images/stories/commercio_internazionale/osservatorio_commercio_internazionale/schede_paese/asia/Tagikistan_09_07_2019.pdf

prime, a subire una forte influenza da importanti attori internazionali vicini, e all'essere paesi privi di uno sbocco sul mare, che quindi li allontana da strategiche rotte marittime, condividono la caratteristica di essere delle economie duali. Ovvero, questi mercati sono caratterizzati dalla presenza di un nucleo centrale controllato dallo stato, e da una periferia liberista composta da piccole imprese,¹¹¹ e basato quindi sui principi del libero mercato.

Pur condividendo tratti comuni, le economie degli stati centroasiatici, sin dalla loro indipendenza dall'URSS, si sono profondamente distinte tra di loro a livello di sviluppo economico, ricchezza e volume di export con l'estero, sviluppando diverse tipologie di capitalismo. Tutti gli sviluppi avvenuti nel corso degli anni Novanta però non riuscirono a produrre un risultato in linea con gli standard liberali dei mercati incorporati in ordini democratici.

L'evoluzione politica interna delle Repubbliche centroasiatiche dalla dissoluzione dell'Unione Sovietica è stata oggetto dell'interesse della politica internazionale, in quanto quest'area dagli anni Novanta ha assunto una grande importanza strategica a livello internazionale, coincidendo con l'importanza conferita all'area dalle nozioni di "*Heartland*" e "*World Island*" fornite da Halford Mackinder ad inizio XX secolo, definita come la "regione *pivot* della politica mondiale"¹¹².

*“Who rules East Europe commands the Heartland;
Who rules the Heartland commands the World-island;
Who Rules the World-island commands the World”¹¹³*

Secondo la tesi di Mackinder, chiunque controllasse l'*Hartland* poteva controllare il Mondo, in virtù della collocazione geografica dell'area, considerata come uno dei centri del commercio mondiale anche in età antica per la sua posizione lungo la Via della Seta fornendo un ponte tra Oriente ed Occidente, della sua vastità, e dell'incalcolabile ricchezza in termini di materie prime presenti nel territorio. Questa tesi che risuona come uno slogan, ed appartiene agli inizi del secolo scorso, fa emergere ancora oggi delle caratteristiche della regione che definiscono il suo valore geostrategico ad un secolo di distanza, e ricollocano l'Asia Centrale al centro di diversi temi geopolitici che le conferiscono un ruolo cruciale nello sviluppo dell'intera regione.

Innanzitutto, l'Asia Centrale ha assunto un ruolo centrale nella questione della sicurezza energetica dei paesi Occidentali, intesa come la necessità da parte di quest'ultimi di diversificare le loro fonti di

¹¹¹ Nauman, Marek, "Democracy Promotion and the Normative Power Europe Framework", Springer, 2019, p. 87.

¹¹² Weigert, Hans W., "Mackinder's Heartland." *The American Scholar* 15, no. 1, 1945, p. 46.
<http://www.jstor.org/stable/41204756>.

¹¹³ Mackinder, H. J., "The Geographical Pivot of History in Democratic Ideals and Reality", New York, Norton and Company, 1962, p. 261.

approvvigionamento energetico, al fine di diminuire la loro dipendenza dalle risorse provenienti dalla Federazione Russa o dal Golfo Persico.¹¹⁴ Invero, una volta ottenuta l'indipendenza, i Paesi centroasiatici si sono ritrovati al centro di una complessa interazione tra potenze interessate al controllo delle loro risorse strategiche. La distribuzione delle materie prime all'interno del territorio però è diseguale, e ciò porta a dividere le cinque Repubbliche in paesi ricchi di risorse energetiche e materie prime come il Kazakistan e il Turkmenistan, e paesi che invece ne sono quasi privi come il Kirghizistan e il Tagikistan, con l'eccezione dell'Uzbekistan che si trova in una posizione interposta tra i due gruppi. Il Kazakistan è il più grande esportatore mondiale di uranio, ed il secondo produttore di petrolio tra i paesi appartenenti all'ex Unione Sovietica, secondo solo alla Federazione Russa, grazie alle vaste riserve petrolifere di cui dispone. Il paese, infatti, ha una capacità produttiva in campo petrolifero tale da ricoprire quasi i due terzi della produzione totale dell'area centroasiatica. Questo risultato è stato raggiunto soprattutto grazie agli investimenti statunitensi sul territorio, che hanno permesso di ovviare l'obsolescenza degli oleodotti risalenti all'epoca sovietica.¹¹⁵ Anche il Turkmenistan possiede una sostanziale ricchezza di risorse energetiche, soprattutto per quanto riguarda il gas naturale. Invero, sebbene l'area stia acquisendo una sempre maggiore importanza strategica a livello mondiale grazie alle sue esportazioni petrolifere, essa riceve ancora più rilevanza strategica in relazione ai giacimenti di gas naturale, che secondo stime ammonterebbero a 7.730 miliardi di metri cubi, equivalenti circa al 4% delle riserve mondiali.¹¹⁶ Insieme al Turkmenistan, l'Uzbekistan è uno dei maggiori produttori di gas naturale, e tra i maggiori esportatori di cotone. La differenza tra le Repubbliche dell'Asia Centrale che più impatta nell'economia di questi paesi è sicuramente nella differenziazione tra paesi dotati di importanti riserve naturali, come Kazakistan e Turkmenistan, e paesi che ne sono quasi privi, come Kirghizistan e Tagikistan. Quest'ultimi, infatti, basano la propria economia sulla produzione di lana e cotone, e sui giacimenti di oro e minerali di cui dispongono. L'importanza strategica dell'area nel campo delle materie prime risulta quindi ovvia, ma oggi per le potenze occidentali e la Cina la questione della sicurezza energetica si basa sul poter individuare dei corridoi e delle infrastrutture che possano far defluire queste risorse nei mercati internazionali con facilità. Invero, come sostenuto dalle teorie sulle materie prime degli anni Venti degli storici economici Leland H. Jenks e Edward Mead Earle, l'accesso al mercato delle materie prime è sempre garantito in tempi di pace, ma nei momenti di instabilità ciò che è veramente importante non è tanto il controllo delle materie prime, ma la capacità di trasportarle dal luogo della

¹¹⁴ Tosi, Silvia, "Le risorse energetiche e le economie centroasiatiche", ISPI, working paper no. 21, settembre 2007, p. 18.

¹¹⁵ *Ivi*, p. 12.

¹¹⁶ *Ivi*, p. 12.

loro ubicazione alle raffinerie, ed infine ai mercati internazionali.¹¹⁷ Perciò, oggi, come ad inizio XX secolo, la sicurezza energetica è intesa come la possibilità di avere accesso nel futuro ad una quantità di materie prime proporzionata al fabbisogno energetico di un paese, a dei costi che non siano smisuratamente dettati dalla necessità, e senza quindi comportare dei rischi per l'interruzione delle forniture. Inoltre, per quanto riguarda le materie prime di quest'area è importante che queste siano anche controllate nel loro complesso da compagnie internazionali, grazie agli investimenti nelle infrastrutture nel territorio, al fine di evitare i “*chokepoints*” marittimi, e le aree a maggiore rischio di instabilità politica.¹¹⁸ La questione della sicurezza energetica dei Paesi Occidentali, in quest'area però si incrocia con gli interessi di altre potenze euroasiatiche, prima fra tutte la Cina che sin dall'indipendenza di questi Paesi ha cominciato ad aumentare le proprie importazioni di materie prime centroasiatiche per sostenere la propria crescita economica, seguita poi da Russia e India.

L'Asia Centrale ha acquisito un ruolo importante nella politica internazionale, non solo per quanto concerne la politica di sicurezza energetica, ma anche per quanto riguarda sia la sicurezza e la stabilità delle aree contigue ai territori delle Repubbliche centroasiatiche, come l'Afghanistan, l'Iran e il Pakistan, che per la sicurezza internazionale. Invero, dopo una prima fase di non coinvolgimento nello scenario geopolitico che si stava configurando in Asia Centrale, gli Stati Uniti da metà anni Novanta hanno attuato delle politiche di penetrazione del territorio a livello militare, politico ed economico al fine di sviluppare lo stato di diritto e il rispetto dei diritti umani nell'area, e abbattere la formazione di gruppi di terroristi radicali. Quindi gli Stati Uniti cominciarono a sostenere delle politiche bilanciate dall'interesse per le risorse energetiche del territorio, e dagli obiettivi di politica estera relativi al contenimento di vicini instabili, come l'Iran e l'Afghanistan, e la prevenzione dei conflitti regionali. Ma i Paesi centroasiatici nei loro confini devono fronteggiare anche problemi transnazionali legati al traffico di droga e di esseri umani, al crimine organizzato, e al terrorismo. Anche la Cina ha cominciato a proiettare le proprie politiche sul territorio centroasiatico, non solo in funzione delle politiche di sicurezza energetica, ma soprattutto con l'obiettivo principale di garantire la propria sicurezza nazionale regolando i rapporti con le nascenti Repubbliche confinanti con la regione autonoma cinese dello Xinjiang, ricca di materie prime, e popolata in maggioranza da popolazioni di origine turca. Nei paesi centroasiatici, la legittimità delle azioni del governo cinese nei confronti dei popoli abitanti questo territorio, rappresenta un tema politico caldo, in quanto la regione è abitata principalmente da popolazioni musulmane e di origine turca, come gli uiguri che

¹¹⁷ Vitalis, Robert, “Oilcraft: the myths of scarcity and security that haunt the US energy policy”, Stanford, Stanford University Press, 2020, p. 35.

¹¹⁸ Tosi, Silvia, “Le risorse energetiche e le economie centroasiatiche”, ISPI, working paper no. 21, settembre 2007, p. 18.

nella regione sono quasi 11 milioni, i kazachi o i kirghisi, presenti anche nelle tre Repubbliche con cui la regione confina, ovvero Kazakistan, Tagikistan e Kirghizistan. Inoltre, sono presenti delle importanti comunità diasporiche degli Uiguri anche in altri paesi dell'area, come l'Uzbekistan. Con la paura che la nascita degli stati indipendenti centroasiatici potesse innescare sentimenti secessionisti tra queste popolazioni, proprio a causa dei confini particolarmente porosi della regione autonoma cinese,¹¹⁹ dagli anni Novanta si è creata una campagna di persecuzioni e violenza rivolta inizialmente alla minoranza degli uiguri, successivamente generalizzata alle altre popolazioni turcofone dello Xinjiang. Ma la sicurezza dei confini dei Paesi dell'Asia Centrale interessa anche l'Unione Europea, in quanto come sostiene Stephen Blank “la sicurezza europea ed euroasiatica sono indivisibili”.¹²⁰ Infine, la Russia, che nei primi anni Novanta era passata dall'essere una potenza mondiale all'essere una potenza regionale con la dissoluzione dell'Unione Sovietica, continuò a mantenere una politica di influenza sul territorio centroasiatico, che acquisì maggiore importanza con l'elezione del Presidente Putin nei primi anni del XXI secolo, il quale percepiva il territorio centroasiatico come strategicamente rilevante per interessi nazionali russi relativi ai corridoi energetici, la presenza di minoranze russe nelle Repubbliche, la continuità territoriale, gli alti volumi di scambi commerciali con la regione e importanti legami storici.

Perciò mosse da diversi interessi strategici, le potenze mondiali stanno rivolgendo la loro attenzione verso l'Asia Centrale, riportando il territorio al centro di un nuovo “Grande Gioco”, creando un parallelo con la competizione che si innescò tra Russia e Gran Bretagna nel corso del XIX secolo. L'avanzata russa nel territorio dell'Asia Centrale accese una rivalità tra Russia e Gran Bretagna, a causa della paura di quest'ultima che le progressive conquiste russe potessero rappresentare una minaccia sia per gli interessi inglesi in India, che per il possibile sconvolgimento del cosiddetto “*balance of power*”, con un Impero Russo molto più forte ed influente rispetto alle altre potenze europee. Questa competizione anglo-russa per la conquista di sfere di influenza nella regione, fu definita come “Grande Gioco”, e si concluse nel 1907 con l'Intesa sulle sfere di influenza firmata dalle parti, che garantì alla Russia il controllo sul territorio centroasiatico. Oggi, nel territorio dell'Asia Centrale, proprio grazie alla ricchezza di risorse energetiche e materie prime dell'area, alla sua posizione geografica, e al suo ruolo di possibile “stabilizzatore” della regione, si sta verificando un nuovo “Grande Gioco”, basato appunto sulla possibilità delle maggiori potenze mondiali di riuscire ad identificare corridoi ed infrastrutture per poter accedere ai vasti giacimenti dell'Asia

¹¹⁹ Sciorati, Giulia, “Cina: la questione uigura dello Xinjiang”, ISPI, 19 gennaio 2021 <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/cina-la-questione-uigura-nello-xinjiang-23987>

¹²⁰ Blank, S., “European Geostrategy in Central Asia”, nona lezione del IES Autumn lecture series in Brussels, presentazione del 3 dicembre 2014, <https://www.youtube.com/watch?v=npNqksExFH0>

Centrale, e di assicurare la stabilità dell'area per non innescare escalation che portino a crisi regionali con ripercussioni a livello internazionale. In questo senso, le dinamiche interne relative ai regimi politici di questi Paesi assumono particolare importanza a livello internazionale, in quanto è importante, soprattutto per gli Stati Occidentali, dialogare con governi stabili ed affidabili sia per l'accesso alle risorse energetiche della regione, che per l'implementazione di politiche di sicurezza. L'Asia Centrale oggi rappresenta quindi uno scacchiere dove si scontrano gli interessi politici ed economici delle grandi potenze, ma sarebbe sbagliato considerare gli Stati centroasiatici solamente delle pedine di un gioco comandato da attori internazionali esterni alla regione.

2.2 La marginalità europea nel territorio centroasiatico: i primi programmi di assistenza tecnica alla transizione dei paesi dell'ex Unione Sovietica

Nel corso dei primi anni Novanta, l'azione europea nei confronti del territorio fu estremamente limitata, e circoscritta allo sviluppo delle relazioni economico-commerciali. La posizione dell'Unione Europea e dei suoi stati membri nei confronti dei Paesi dell'Asia Centrale fu marginale e le sue politiche furono accessorie rispetto alle azioni intraprese da potenze come Stati Uniti, Cina e Russia, interessate ad acquisire una posizione rilevante nella competizione geopolitica che si stava sviluppando nella regione. L'iniziale disinteresse europeo nei confronti del territorio, che perdurò per circa un decennio, è imputabile a considerazioni comuni agli stati europei, i quali ritenevano prioritaria un'azione congiunta nei confronti della polveriera dei Balcani – prioritaria anche in relazione alla contiguità territoriale con l'Unione Europea – e del Caucaso, e di minor importanza un intervento europeo in un'area con scarsi interessi economici e di sicurezza per gli stati membri dell'UE. Invero, all'indomani dell'indipendenza delle Repubbliche centroasiatiche, l'Unione Europea non percepiva nella regione una priorità su cui basare delle azioni di politica estera comune, soprattutto in virtù dell'assenza di problemi interni agli stati in relazione alla sicurezza. Gli stati centroasiatici, sebbene furono costretti a “subire” un'indipendenza nazionale alla quale non solo non erano pronti, ma inoltre non desideravano, riuscirono a gestire una transizione relativamente pacifica, con l'eccezione della guerra civile che si sviluppò in Tagikistan.

Perciò, nel corso degli anni Novanta le azioni politiche provenienti da Bruxelles furono contingentate da motivi relativi a priorità d'azione per gli stati membri, e altri fattori come, l'oggettiva distanza geografica tra l'Europa e l'Asia Centrale, la complessità geopolitica che si stava configurando nell'area in quel periodo, la relativa debolezza europea sul piano internazionale in relazioni agli altri attori coinvolti nella regione in una nuova competizione geopolitica, il mancato consolidamento di rapporti politici e culturali, e l'assenza di interesse da parte degli stati membri all'inserimento delle

Repubbliche dell'Asia Centrale all'interno delle strutture e delle politiche europee.¹²¹ Questi motivi spinsero l'Unione Europea a non adottare una strategia comune di tipo politico nei confronti dell'Asia Centrale, considerando inoltre che una ipotetica strategia politica della UE, a dispetto delle azioni politiche intraprese da altri attori internazionali coinvolti nelle dinamiche della regione, sarebbe stata limitata dall'impossibilità europea di intervenire militarmente nell'area, per agire concretamente nell'espletamento delle azioni e richieste a carattere politico.¹²²

Quindi la politica estera dell'UE nei confronti dell'Asia Centrale nel corso del primo decennio dal crollo dell'URSS si concentrò nello sviluppo di relazioni economico-commerciali con i paesi dell'area, in quanto gli stati membri europei nutrivano un interesse per la grande presenza di risorse energetiche nel territorio centroasiatico. L'azione europea nel territorio risultò perciò limitata nel campo politico, facendo emergere l'UE come un attore "marginale" nella competizione geopolitica della regione, e nelle strategie politiche per il consolidamento del potere nei singoli stati centroasiatici. Piuttosto, l'azione politica nella regione fu "petrocentrica",¹²³ e quindi configurata al conseguimento di obiettivi di natura economico-sociale, come il sostegno alla costruzione di infrastrutture nella regione, alla creazione di un'economia di mercato, ed alla promozione della democrazia, della tutela dei diritti umani e della società civile.¹²⁴

L'azione esterna europea nei confronti dell'Asia Centrale si configurò come assistenza focalizzata sulla creazione e attuazione di politiche, programmi e progetti che aiutassero le Repubbliche ad affrontare il primo periodo di transizione della fine dell'URSS, attenuando la loro condizione di isolamento economico, rafforzando i mercati interni e di conseguenza la loro stabilità politica. Dal punto di vista europeo lo sviluppo di programmi nel settore economico-commerciale era necessario per prevenire il verificarsi di instabilità e turbamenti interni alle Repubbliche in una fase di crisi di transizione successiva al crollo dell'Unione Sovietica. Inoltre, gli stati membri europei nutrivano un interesse nello sviluppare relazioni commerciali con l'Asia Centrale, in quanto i due mercati erano complementari: gli stati centroasiatici ricchi di materie prime potevano rappresentare un potenziale fornitore d'energia nel mercato europeo, mentre l'UE, grazie ai propri mercati differenziati, poteva presentarsi come partner per fornire beni, servizi, capitali e *know-how* nei mercati centroasiatici.

In questo ambito, perciò, nacque da parte europea l'ambizione a prendere parte alla commercializzazione delle risorse energetiche presenti sul territorio, attraverso il compimento di un

¹²¹ Ferrari, Aldo, "L'Unione Europea e l'Asia Centrale", ISPI, working paper no. 22, settembre 2007, p. 3.

¹²² Indeo, Fabio, "La competizione geopolitica in Asia Centrale: l'Unione Europea e le sue potenziali ambizioni strategiche", tesi di dottorato, Università degli Studi di Trieste, a.a. 2007-2008, p. 85.

¹²³ Ferrari, Aldo, "L'Unione Europea e l'Asia Centrale", ISPI, working paper no. 22, settembre 2007, p. 4.

¹²⁴ Indeo, Fabio, "La competizione geopolitica in Asia Centrale: l'Unione Europea e le sue potenziali ambizioni strategiche", tesi di dottorato, Università degli Studi di Trieste, a.a. 2007-2008, p. 86.

primo progetto nei confronti della regione, ovvero la realizzazione di un nuovo asse geoeconomico est-ovest definito trionfalmente come “Via della Seta del XXI secolo”, ovvero il progetto TRACECA. Il “*Transport Corridor Europe Caucasus Asia*”, noto come TRACECA, è un progetto che prese vita nel 1993 alla Conferenza di Bruxelles su iniziativa della Commissione Europea, coinvolgendo gli stati membri europei ed i ministeri del commercio e dei trasporti di Armenia, Azerbaijan, Georgia, Kazakistan, Kirghizistan, Tajikistan, Turkmenistan ed Uzbekistan. I partecipanti alla conferenza decisero di attuare un programma di progetti di assistenza tecnica nel settore dei trasporti sia marittimi che terrestri, finanziato dall’Unione Europea e finalizzato allo sviluppo di un corridoio ovest-est di trasporto dall’Europa attraverso il Mar Nero, il Caucaso, il Caspio fino ai paesi dell’Asia Centrale.¹²⁵ Il progetto si ampliò dapprima nel periodo 1996-1998 con il coinvolgimento di Moldavia ed Ucraina, nuovamente nel 2000 con l’adesione al programma di Bulgaria, Romania e Turchia, ed infine nel 2009 con l’accesso al progetto da parte dell’Iran. Invero, sebbene il territorio interessato dal progetto non fosse sfornito di infrastrutture ferroviarie, marittime o terrestri adoperabili, queste appartenevano all’epoca sovietica e perciò necessitavano di un progetto di ristrutturazione ed ammodernamento, al fine di riacquistare competitività nel settore dei trasporti. Fu proprio nel corso della Conferenza di Bruxelles che furono individuati problemi e carenze appartenenti alle infrastrutture dei sistemi commerciali e di trasporto dei territori interessati e furono conseguentemente redatte delle proposte appartenenti poi al progetto TRACECA. Il programma cominciò con un finanziamento di 15 mln di euro, volti alla modernizzazione dei sistemi di trasporto e commercio della regione al fine di diversificare i tradizionali flussi commerciali e di trasporto ed aprire nuove rotte verso i paesi Occidentali.¹²⁶ Il programma si compone di quattro gruppi di lavoro riguardanti i settori della facilitazione degli scambi, dei trasporti stradali, marittimi, e ferroviari, i quali coinvolgevano tutti attivamente i rappresentanti degli stati partecipanti, e che erano responsabili sia dell’identificazione dei progetti che dell’approvazione alla sponsorizzazione dei progetti.

Il programma TRACECA venne definito come un corridoio multimodale in quanto per il suo funzionamento era prevista l’utilizzo complementare di diversi mezzi di trasporto, e nel 1997 si decise di ampliare il progetto facendolo connettere i corridoi della rotta TRACECA alla regione del Mar Nero, collegandosi alle reti transeuropee. Venne deciso perciò di operare a stretto contatto per creare ed implementare progetti concreti, che portarono all’identificazione della regione del Mar Nero come area paneuropea dei trasporti da sviluppare ulteriormente durante la Conferenza di Helsinki.¹²⁷

¹²⁵ TRACECA, “History of TRACECA”, ultima modifica 25 novembre 2020, <http://www.traceca-org.org/en/about-traceca/history-of-traceca/>

¹²⁶ *Ivi.*

¹²⁷ *Ivi.*

Nel 1998, per il crescente coinvolgimento dei paesi nel progetto, si tenne la Conferenza Internazionale “TRACECA – *Restoration of the Historic Silk Route*”, che portò alla firma del documento principale del programma TRACECA ovvero il “*Basic Multilateral Agreement on international transports for the development of the transport corridor Europe-Caucasus-Asia*”, conosciuto come MLA. Alla Conferenza parteciparono i rappresentanti di 32 stati, i rappresentanti della Commissione Europea, ed i rappresentanti di 12 organizzazioni internazionali, ma mancò sia alla conferenza che alla firma dell’accordo il Turkmenistan,¹²⁸ sebbene avesse inizialmente supportato il progetto di costruzione di un corridoio est-ovest. Infine, nel 2000 si tenne la prima conferenza della Commissione Intergovernativa (IGC) a Tbilisi, alla quale parteciparono i rappresentanti dei ministeri dei trasporti di tutti i paesi geograficamente interessati nel progetto, e che portò nel 2001 all’apertura a Baku dell’ufficio del Segretariato Permanente dell’IGC.

Il programma TRACECA mirava al raggiungimento di diversi obiettivi:

- “Sviluppare relazioni economiche, commerciali e di trasporto nelle regioni dell’Europa, del Mar Nero, del Caucaso, del Mar Caspio e dell’Asia;
- Facilitare l’accesso al mercato internazionale del trasporto stradale, aereo e ferroviario e anche della navigazione marittima commerciale;
- Facilitare il trasporto internazionale di merci e passeggeri ed il trasporto internazionale di idrocarburi;
- Per garantire la sicurezza del traffico, la sicurezza delle merci e la protezione dell’ambiente;
- Armonizzare la politica dei trasporti e anche il quadro giuridico nel settore dei trasporti;
- Creare pari condizioni di concorrenza tra i diversi tipi di trasporto.”¹²⁹

Il programma TRACECA, perciò, è stato finanziato dall’UE in quanto strategia globale al fine di rafforzare la sovranità e l’economia degli stati appartenenti alle regioni interessate dal progetto, affinché potessero effettivamente entrare nell’economia globale, di supportare la creazione di una cooperazione regionale, oltre che di promuovere gli investimenti nella regione, e creare un collegamento tra i sistemi di trasporto europei e mondiali con la regione. Inoltre, per poter accedere all’assistenza europea offerta dal progetto, rappresentava condizione necessaria per gli stati beneficiari la conformità agli standard dell’economia internazionale, attuando perciò politiche e riforme volte alla progressiva trasformazione in economie di mercato.

¹²⁸ Indeo, Fabio, “La competizione geopolitica in Asia Centrale: l’Unione Europea e le sue potenziali ambizioni strategiche”, tesi di dottorato, Università degli Studi di Trieste, a.a. 2007-2008, p. 89.

¹²⁹ Basic Multilateral Agreement on International Transport for Development of the Europe-Caucasus-Asia corridor, Baku, 8 settembre 1998, art. 3.

Per i paesi coinvolti, il programma rappresentava un'opportunità di grande importanza a livello strategico, in quanto avrebbe permesso a quest'ultimi di entrare a far parte attivamente non solo dei mercati europei, ma anche più generalmente nel mercato globale, dal quale erano isolati a causa della loro posizione geografica priva di sbocchi su tratte marittime. Per gli stati membri dell'UE invece, il progetto implicava un miglioramento non solo delle prospettive economiche con i paesi coinvolti, ma anche della sicurezza e della stabilità dell'intera regione.¹³⁰

Pertanto, il progetto TRACECA, “concepito ufficialmente come uno strumento per l'integrazione lo sviluppo dei paesi coinvolti all'interno dei mercati mondiali”,¹³¹ rappresentò il primo segno di interesse europeo nei confronti della regione centroasiatica, elaborato soprattutto sulla convergenza degli interessi economici delle parti coinvolte, ma con un riscontro politico di iniziale coinvolgimento nelle relazioni politiche dell'Asia Centrale. Invero, il programma di finanziamenti per l'ammodernamento delle linee di trasporto risalenti all'era sovietica, “tendeva a ridurre o eliminare del tutto il tradizionale ruolo di controllo economico esercitato dalla Russia nella regione”,¹³² la quale insieme ad altri paesi esclusi dal progetto cercò di ostacolarne l'implementazione, oltre che ad escludere dal progetto paesi non benvenuti in quanto alleati fedeli della Federazione Russa.

L'attuazione del progetto TRACECA può essere considerata come il primo passo europeo nell'attuazione del suo potere normativo nell'area, cercando infatti di creare i presupposti per lo sviluppo di un futuro regionalismo dei paesi appartenenti all'Asia Centrale, partendo da una cooperazione in materia di coordinamento di trasporti e tariffe per semplificare le procedure relative al commercio internazionale. Il progetto ebbe una risonanza importante nella regione, e ne furono prova le successive adesioni, l'aumento degli investimenti e l'organizzazione di numerose conferenze, ma concretamente la sua azione sul territorio fu limitata, segnando un primo parziale fallimento di un progetto europeo.

Complementarmente al progetto TRACECA, nel 1997 fu lanciato il programma “*Interstate Oil and Gas Transport to Europe*”, conosciuto come INOGATE, ovvero un programma di cooperazione ed assistenza tecnica nel settore energetico tra l'UE e undici stati partner, finalizzato al rinnovamento del sistema di trasporto di gas e petrolio nelle regioni dell'Asia Centrale, il Caucaso, e Ucraina, Bielorussia e Moldavia. Il progetto è coordinato dalla Commissione Europea con la partecipazione attiva dei rappresentanti dei Ministeri dell'energia di ciascun paese coinvolto. Il progetto INOGATE aveva quattro obiettivi:

¹³⁰ Ferrari, Aldo, “L'Unione Europea e l'Asia Centrale”, ISPI, working paper no. 22, settembre 2007, p. 5.

¹³¹ *Ivi*, p. 4

¹³² *Ivi*, p. 4.

- “realizzare una convergenza dei mercati energetici sulla base dei principi del mercato energetico interno dell’Europa, tenendo conto delle caratteristiche dei paesi partner;
- Migliorare la sicurezza energetica affrontando le problematiche di import ed export di energia, diversificazione dei fornitori, transito e domanda d’energia;
- Supportare lo sviluppo di energia sostenibile, incluso lo sviluppo dell’efficienza energetica, l’energia rinnovabile e la gestione della domanda;
- Attrarre investimenti verso progetti energetici di interesse comune e regionale.”¹³³

Al fine di realizzare il perseguimento degli obiettivi elencati, all’interno del progetto INOGATE viene fornita assistenza attraverso l’attivazione e l’implementazione di progetti mirati alla risoluzione di questioni specifiche nell’ambito del programma. Nel quadro dell’assistenza tecnica INOGATE presta supporto tecnico:

- “ideando ed attuando progetti di assistenza tecnica finanziati dalla UE nelle quattro aree di obiettivi;
- Trasferendo *know-how* tecnico attraverso informazione, eventi, seminari e politiche di supporto;
- Promuovendo gli scopi ed obiettivi del programma ed identificando le questioni prioritarie attraverso un dialogo attivo;
- Creando un network con stakeholder nei paesi partner, l’UE e terze parti, inclusi donatori, istituzioni internazionali di finanziamento e stakeholder di settori privati;
- Diffondendo informazioni sulle politiche energetiche nella regione tramite il portale INOGATE, pubblicazioni e presentazioni in occasione di eventi dell’UE e di terzi.”¹³⁴

Appare perciò evidente che lo scopo del programma INOGATE non riguardi la diretta costruzione da parte europea di collegamenti nuovi per il trasporto di petrolio e gas, ma piuttosto trovare nuovi investitori privati che si occupino della realizzazione di nuove *pipelines*, e promuovere l’ammodernamento delle linee esistenti per accrescere la competitività della regione. Anche in questo caso, come per il progetto TRACECA, il fine ultimo del progetto era di creare delle basi per implementare una cooperazione regionale, ed aprire nuovi possibili fornitori di risorse energetiche per i mercati europei per dirimere il problema della sicurezza energetica europea.

Sia il programma TRACECA, per quanto concerne il commercio, che il programma INOGATE, per il settore energetico, rispecchiano quindi la volontà europea di porre rimedio alla situazione di “isolamento” delle neo-Repubbliche centroasiatiche alla fine dell’Unione Sovietica, creando dei

¹³³ INOGATE, “About Inogate: in brief”, <http://www.inogate.org/pages/1?lang=en>

¹³⁴ INOGATE, “About Inogate: energy cooperation”, http://www.inogate.org/energy_cooperation?lang=en

corridoi che le collegassero al mercato europeo e globale, non implicando il coinvolgimento di potenze come la Russia e l'Iran.¹³⁵

Entrambi i progetti citati sottolineano soprattutto l'aspetto tecnico della cooperazione europea con l'Asia Centrale, limitando l'aspetto politico, che viene maggiormente esaltato nel quadro del macro programma di cui fanno parte, ovvero il programma "*Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States*" (TACIS), elaborato nel 1991 al fine di "sostenere il processo di transizione verso economie di mercato e società democratiche nei paesi dell'Europa Orientale, del Caucaso Meridionale e dell'Asia Centrale".¹³⁶ Invero, con la dissoluzione dell'Unione Sovietica le neo-Repubbliche diventate indipendenti dovettero attuare molteplici politiche per riadattare la loro struttura a stampo sovietico alla realtà che si era creata al fine della guerra fredda. Sul piano interno i nuovi stati indipendenti dovevano far fronte a problemi finanziari, derivanti dall'interruzione dei legami economici con la Russia, e a problemi amministrativi, in quanto l'apparato burocratico, non pronto ad affrontare l'indipendenza politico-amministrativa, si trovò costretto ad affrontare una più ampia varietà di compiti autonomamente. L'iniziativa europea, benché limitata, trovò spazio d'azione nel territorio centroasiatico per la ristretta capacità d'azione della Russia nell'aiutare gli alleati sovietici a causa della forte crisi che la colpì nel corso degli anni Novanta.

In questo contesto, l'UE decise di implementare un programma di aiuti rivolti ai nuovi stati indipendenti, con l'obiettivo di dare un aiuto concreto nell'affrontare le sfide economiche createsi con la conquista dell'indipendenza dall'Unione Sovietica.

Nei primi anni dalla sua implementazione il programma TACIS è stato concentrato principalmente sull'assistenza d'emergenza riguardante settori strategici ai paesi appartenenti all'ex Unione Sovietica. Furono rilevati cinque settori fondamentali da includere nel progetto, ed essi riguardavano la formazione, il sostegno alle imprese commerciali ed industriali, la produzione e la distribuzione di cibo, i trasporti, che portò alla formazione del programma TRACECA, ed infine l'energia, che determinò la creazione del programma INOGATE.

Lo scopo del progetto TACIS era di fornire assistenza tecnica e finanziaria da parte dell'Unione Europea al fine di supportare i paesi dell'ex Unione Sovietica ad intraprendere un percorso verso la formazione di un'economia di mercato, e di una struttura democratica per garantire una maggiore stabilità sia economica che politica.

¹³⁵ Indeo, Fabio, "La competizione geopolitica in Asia Centrale: l'Unione Europea e le sue potenziali ambizioni strategiche", tesi di dottorato, Università degli Studi di Trieste, a.a. 2007-2008, p. 90.

¹³⁶ Frenz, Alexander, "The European Commission's Tacis Programme 1991-2006: a success story", Commissione Europea, 2007, <https://www.osce.org/files/f/documents/2/1/34459.pdf>

Per quanto l'obiettivo europeo espresso dal programma TACIS fosse di assistenza ed aiuto tecnico e finanziario, nel corso degli anni Novanta, è possibile riscontrare lo sviluppo di una prima dimensione normativa europea nei confronti dei nuovi paesi indipendenti. Invero, con l'approfondirsi e lo stabilizzarsi della cooperazione europea con gli ex stati sovietici, si è creata un sempre più crescente attenzione per il rispetto dei principi sui quali si fonda l'azione esterna europea da parte delle parti coinvolte. Nel regolamento 2157/91 del Consiglio Europeo all'art. 1 viene chiaramente espresso che "l'assistenza si concentra sui settori e sulle zone geografiche in cui essa può svolgere un ruolo chiave nella prosecuzione del processo di riforma",¹³⁷ ed all'art. 3 si specifica che l'aiuto menzionato "assume la forma di un'assistenza tecnica alle riforme economiche in corso nell'Unione Sovietica e alle misure destinate a consentire la transizione verso un'economia di mercato".¹³⁸

Due anni dopo la prima risoluzione, il Consiglio Europeo adottò un nuovo regolamento sul funzionamento del programma TACIS che rispetto al precedente approfondiva in maniera limitata una dimensione normativa, in quanto l'assistenza tecnica attuata dall'Unione mirava al raggiungimento di nuovi risultati estesi al campo della democrazia e dei diritti umani. Invero, all'art. 4 della risoluzione 2053/93 è indicato che le misure di assistenza tecnica nei confronti degli stati beneficiari sono "intese ad operare la transizione all'economia di mercato e quindi a rafforzare la democrazia"¹³⁹, e che queste saranno da considerarsi efficaci "soltanto se si compiranno progressi volti ad instaurare sistemi democratici liberi ed aperti, che rispettino i diritti dell'uomo, nonché sistemi dell'economia di mercato".¹⁴⁰ Inoltre, nell'art. 1 del Regolamento 2053/93, viene introdotta una "condizionalità debole", asserendo che "il livello e l'intensità dell'assistenza tengono conto dell'entità e del progresso degli sforzi in materia di riforme",¹⁴¹ e perciò chiedendo alle parti coinvolte nel progetto europeo di mettere in atto le riforme necessarie, ma anche di raggiungere dei risultati concreti attraverso gli aiuti tecnici e finanziari forniti.

Appare quindi evidente come con questo regolamento l'Europa cominci ad inserire delle condizionalità in materia di rispetto dei principi fondamentali per l'Unione, seppur in maniera limitata, negli accordi di assistenza tecnica con le parti.

Il Consiglio Europeo, nella risoluzione 1279/96 relativa alla prestazione di assistenza prevista dal programma TACIS, approfondì quanto indicato nella Risoluzione del 1993, indicando che, considerato il notevole impatto ottenuto nei territori coinvolti con l'assistenza nell'attuazione delle riforme, "il programma si configura soprattutto come assistenza tecnica a sostegno della riforma

¹³⁷ Reg. 2157/91 del 15 luglio 1991, Consiglio Europeo, art. 1.

¹³⁸ *Ivi*, art. 3.

¹³⁹ Reg. 2053/93 del 19 luglio 1993, Consiglio Europeo, art. 4.

¹⁴⁰ *Ivi*.

¹⁴¹ *Ivi*, art. 1.

economica in corso negli stati partner per misure finalizzate a favorire il passaggio all'economia di mercato e a consolidare la democrazia".¹⁴² Il passaggio al consolidamento della democrazia nei paesi coinvolti nel progetto, ha permesso all'Europa di inserire nel progetto una condizionalità forte, in quanto l'art. 3 continua indicando che si prevede che "se viene a mancare un elemento fondamentale per il proseguimento della cooperazione attraverso l'assistenza, in particolare nei casi di violazione dei principi democratici e dei diritti umani, su proposta della Commissione il Consiglio può decidere, a maggioranza qualificata, le opportune misure relative all'assistenza allo Stato partner in questione."¹⁴³ Il Regolamento del 1996 ha perciò fissato in maniera più chiara e ferma rispetto al passato i principi relativi alla democrazia ed il rispetto dei diritti umani, ed ha anche inserito nell'elaborazione e nell'attuazione programma TACIS due nuovi obiettivi da perseguire, riguardanti la promozione di pari opportunità per le donne, e gli aspetti ambientali.

Infine, il Regolamento 99/2000 del 29 dicembre 1999, rimarcando tutti gli elementi sviluppati nel corso degli anni Novanta, segna l'importanza di attuare "un'impostazione pluriennale",¹⁴⁴ per poter apportare una reale trasformazione della struttura dell'economia dei paesi beneficiari del progetto, indicando che al fine di garantire una sostenibilità a lungo termine sia necessario integrare gli aspetti ambientali nelle politiche d'azione del progetto e conferire la dovuta importanza anche allo sviluppo della società civile.

È possibile sostenere che nel corso degli anni Novanta l'Unione Europea cominciò ad interessarsi al territorio centroasiatico attraverso progetti di assistenza tecnica, che però nel corso del tempo furono accessoriati sempre più di tentativi di trasferimento di alcuni valori, norme, e pratiche europee. Invero, attraverso lo scambio di standard, esperienze e valori inseriti nei progetti, l'Unione cominciò ad attuare in maniera limitata una diffusione delle sue norme per trasferimento.¹⁴⁵ Questo primo approccio normativo nel territorio centroasiatico fu limitato per non stabilire concretamente e ricorrere a misure per i comportamenti dei beneficiari nei confronti degli obblighi nascenti dagli impegni presi in relazione al progetto di erogazione di assistenza tecnica. La presenza di clausole di condizionalità forte, e la scelta di non attuare misure in relazione a comportamenti non conformi a quest'ultime, incisero negativamente sul valore effettivo della condizionalità europea stessa.

Inoltre, esternamente alle azioni europee, il primo approccio normativo alla regione centroasiatica fu ulteriormente limitato dalla relativa indisponibilità dei nuovi stati indipendenti ad adottare realmente gli ideali europei. Nel corso degli anni Novanta, gli ex stati sovietici dovettero infatti affrontare un

¹⁴² Reg. 1279/96 del 25 giugno 1996, Consiglio Europeo, art. 3.

¹⁴³ *Ivi*, art. 3.

¹⁴⁴ Reg. 99/2000 del 29 dicembre 1999, Consiglio Europeo, preambolo.

¹⁴⁵ Voloshin, Georgiy, "The European Union's Normative Power in Central Asia Promoting Values and Defending Interests", London, Palgrave Pivot, 2014.

percorso di transizione, che a livello politico rappresentò un ulteriore consolidamento della classe dirigente sovietica, la quale cercò di evitare il nascere di una nuova classe indipendente. Come sostenne Michael McFaul nel 2002 “la democrazia avrebbe messo radici negli stati post-sovietici in cui le vecchie élite e le nuove forze pro-democrazia avessero condiviso la stessa quantità di potere. In caso contrario, se i fautori di un sistema autoritario si fossero dimostrati sostanzialmente più potenti dei loro rivali democratici, la transizione verso la democrazia sarebbe stata, il più delle volte, destinata a fallire”.¹⁴⁶

Nonostante ciò, per i decisori politici europei, il programma TACIS nel tempo fu considerato come un progetto “efficace e di successo con risultati sostenibili”,¹⁴⁷ che indirizzò nell’area centroasiatica numerose opportunità di finanziamento, sebbene la regione non fosse di importanza prioritaria per l’Unione. Ed effettivamente, il trasferimento degli ideali europei nella regione centroasiatica attraverso il progetto TACIS rappresentò un primo fallimento, ma contribuì sicuramente a migliorare gli standard di vita nei paesi beneficiari dell’assistenza, soprattutto in quelli più poveri. Invero, l’assistenza attuata dal progetto comportò l’adozione delle norme tecniche europee nei settori dell’educazione, della salute, dell’ambiente, e dell’amministrazione pubblica.

L’azione esterna europea nei confronti del territorio centrasiatiano dall’inizio dei primi anni Novanta si è perciò configurata come sostanzialmente disinteressata ai giochi geopolitici che si stavano creando tra diversi attori internazionali. Piuttosto, i limitati sforzi europei ricaddero sull’implementazione di progetti volti al perseguimento di interessi degli stati membri per le ingenti risorse energetiche appartenenti ai nuovi paesi dell’Asia Centrale, ed a una limitata prima implementazione del potere normativo europeo nel territorio.

2.3 La cooperazione economica e la diffusione dei valori attraverso gli accordi di Partenariato e Cooperazione tra l’Unione Europea e le Repubbliche centroasiatiche

Le Repubbliche centroasiatiche, appartenendo ad una regione geograficamente distante dall’Europa, non furono destinatarie delle Politiche di Vicinato europeo; perciò, la limitata azione europea nei loro confronti nel corso degli anni Novanta fu approfondita con la stipulazione degli accordi di partenariato e cooperazione (APC), spesso definiti come i successori del progetto TACIS nel contesto dell’approccio europeo alla regione centroasiatica.

¹⁴⁶ McFaul, Michael, 2002, citato in Voloshin, Georgiy, “The European Union’s Normative Power in Central Asia Promoting Values and Defending Interests”, London, Palgrave Pivot, 2014, p. 19.

¹⁴⁷ Frenz, Alexander, “The European Commission’s Tacis Programme 1991-2006: a success story”, Commissione Europea, 2007, <https://www.osce.org/files/f/documents/2/1/34459.pdf>

Nel corso dei primi anni Novanta, gli stati membri europei attuarono un primo impegno nei confronti dei nuovi stati centroasiatici sulla base di programmi di aiuto alla transizione, al miglioramento degli standard di vita, ed alla creazione di opportunità di scambi commerciali, in quanto gli ex stati sovietici erano coinvolti in un processo di costruzione dello stato dato dalla recente indipendenza ottenuta.

A pochi anni dall'implementazione delle prime politiche di sostegno tecnico europeo, l'UE in diversi documenti cominciò a dichiararsi sempre più coinvolta nel territorio centroasiatico, avendo considerevoli interessi in Asia Centrale, a livello sia geopolitico che economico".¹⁴⁸ La crescente presenza di interessi europei nel territorio, accese una prima volontà di portare uno sviluppo e un consolidamento della democrazia ed il rispetto dei diritti umani in Asia Centrale, in quanto la presenza di questi valori rappresenta la base per la sicurezza e la pace in una regione. L'Unione a metà anni Novanta si era prefissata quattro obiettivi che intendeva perseguire attraverso l'azione degli APC:

- Sostenere lo sviluppo di istituzioni democratiche ed ampiamente rappresentative, per permettere alle Repubbliche di creare una coesione interna, ed evitare l'insorgenza di vuoti di potere che comportino una destabilizzazione dei nuovi stati nazionali;
- Ridurre i margini di conflitto attraverso l'attuazione di riforme economiche e politiche;
- Continuare a promuovere il processo di riforma economica, al fine di raggiungere una stabilità macroeconomica e liberalizzare il commercio e gli investimenti;
- Migliorare la propria sicurezza economica, creando la base giuridica per un dialogo nelle questioni concernenti la cooperazione nel settore delle materie prime, e giungendo ad una più forte partecipazione attiva europea nel processo decisionale sugli investimenti nel settore energetico, minerario, che per quanto riguarda la creazione e modernizzazione degli oleodotti.¹⁴⁹

Sebbene gli obiettivi indicati dell'Unione fossero comuni a tutte le Repubbliche centroasiatiche, i principali strumenti utilizzati, ovvero gli accordi di partenariato e cooperazione, presentavano delle differenze di contenuti, in base allo status di trasformazione economica e politica del paese beneficiario. La diffusione di principi fondamentali europei, come la democrazia e il rispetto dei diritti umani, come visto precedentemente, rimasero quindi più che marginali nelle azioni esterne europee fino alla firma degli APC.

La negoziazione e la stipulazione degli APC miravano a creare una base legale sulla quale disciplinare i rapporti con gli stati centroasiatici, e sviluppare cooperazioni bilaterali che si basassero sulla condivisione di valori fondamentali. Invero, gli accordi di partenariato rappresentavano l'impegno

¹⁴⁸ Comunicazione della Commissione Europea, "Le relazioni dell'UE con i nuovi stati indipendenti dell'Asia Centrale", Bruxelles, 10 ottobre 1995, p. 1.

¹⁴⁹ *Ivi*, p. 12.

delle parti ad obbligarsi reciprocamente al rispetto di valori come la tutela dei diritti umani, lo sviluppo dell'economia di mercato e della democrazia. Gli accordi avevano una connotazione prevalentemente economica, in quanto il loro fine principale era di sviluppare i rapporti commerciali tra le parti, e concretamente riguardavano diversi ambiti d'azione, nei quali l'Unione si impegnava ad offrire assistenza, con l'eccezione della sfera militare e della sicurezza, in quanto l'UE non avrebbe rappresentato un partner valido in questi settori, a causa della distanza geografica dagli stati centroasiatici e dell'allora debole politica estera europea.¹⁵⁰

A causa della differente volontà da parte degli stati centroasiatici di attuare riforme economiche, politiche e sociali, i diversi APC vennero negoziati ed adottati con differenze temporali anche importati tra gli stati interessati. I primi ad essere firmati furono gli APC con Kazakistan e Kirghizistan nel 1995, e successivamente nel 1996 con l'Uzbekistan. L'accordo di partenariato con il Turkmenistan, venne siglato nel 1998, ma ad oggi deve ancora essere ratificato a causa della riluttanza espressa dal Parlamento Europeo ed alcuni stati membri, scaturita dalla politica autoritaria e repressiva esercitata all'interno del paese, e dal verificarsi di casi di violazione dei diritti umani e repressione delle libertà fondamentali.

Mentre tardò la negoziazione e la conseguente stipulazione dell'accordo di partenariato con il Tagikistan, vittima di una sanguinosa guerra civile nel corso degli anni Novanta.

Sebbene l'Unione percepisse le Repubbliche centroasiatiche come stati appartenenti ad una regione con caratteristiche e problematiche molto simili, dai diversi accordi stipulati è possibile notare delle differenze sia di forma che di contenuto.

Gli APC stipulati con Kazakistan e Kirghizistan sono molto simili nell'esposizione delle obbligazioni relative al rispetto dei diritti fondamentali dell'Unione. All'art. 1 degli accordi sono indicati gli obiettivi, che oltre a concernere la formazione di un contesto di dialogo in cui instaurare relazioni politiche, la promozione di relazioni economiche armoniose tra le parti, ed il gettare le basi per instaurare una cooperazione economica, sociale, finanziaria, legislativa, scientifica e tecnologica civile e culturale, riguardano il "sostenere le iniziative prese dal Kazakistan/Kirghizistan per consolidare la democrazia, sviluppare l'economia e portare a termine il passaggio all'economia di mercato".¹⁵¹ Inoltre, sempre a sostegno del consolidamento della democrazia e degli altri valori fondamentali che stanno alla base della cooperazione tra le parti, all'art. 2 viene enfatizzata l'importanza di questi valori:

¹⁵⁰ Indeo, Fabio, "La competizione geopolitica in Asia Centrale: l'Unione Europea e le sue potenziali ambizioni strategiche", tesi di dottorato, Università degli Studi di Trieste, a.a. 2007-2008, p. 92.

¹⁵¹ Accordo di partenariato e cooperazione (L. 193/3), Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee, 28 luglio 1999, art. 1.

“il rispetto della democrazia, i principi del diritto internazionale e i diritti dell'uomo definiti, in particolare, nella Carta delle Nazioni Unite, nell'Atto finale di Helsinki e nella Carta di Parigi per una nuova Europa, nonché i principi dell'economia di mercato, compresi quelli enunciati nei documenti della Conferenza CSCE di Bonn, sono alla base delle politiche interna ed estera delle parti e costituiscono elementi fondamentali del partenariato e del presente accordo.”¹⁵²

È possibile riscontrare una prima differenza nel testo dell'APC con l'Uzbekistan, nel quale sono presenti più riferimenti allo sviluppo ed al consolidamento della democrazia, dei diritti umani e della società civile. Invero, all'art. 1 del testo, che riporta gli obiettivi del partenariato, oltre ad essere presenti quelli indicati nell'APC con Kazakistan/Kirghizistan, sono indicati come scopi il “sostenere l'Uzbekistan nella ricostruzione di una società civile basata sullo stato di diritto”.¹⁵³ All'art. 4 riguardante il dialogo politico tra le parti, viene ulteriormente specificato che esso “impegnerà le parti a collaborare nelle materie attinenti al rispetto dei principi democratici, al rispetto e alla promozione dei diritti dell'uomo, in particolare delle minoranze”.¹⁵⁴ Inoltre, nel testo dell'accordo di partenariato tra l'UE e l'Uzbekistan è presente una sezione aggiuntiva, rispetto agli altri accordi, riguardante lo sviluppo ed il consolidamento dei valori fondamentali sostenuti dell'Unione. Si tratta del titolo VII sulla “cooperazione per le questioni relative alla democrazia ed ai diritti dell'uomo”, composto da un solo articolo che comporta un'obbligazione reciproca per le parti, le quali “collaborano in merito a tutte le questioni connesse all'insediamento o al rafforzamento delle istituzioni democratiche, comprese quelle necessarie per consolidare lo Stato di diritto, nonché alla tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali secondo i principi del diritto internazionale e dell'OSCE.”¹⁵⁵ L'accordo di partenariato, per poter promuovere la diffusione concreta dei valori fondamentali europei nel territorio uzbeko, prevede un supporto europeo tramite programmi di assistenza tecnica volti all'elaborazione ed all'applicazione della normativa necessaria, ed al funzionamento di dette norme. L'accordo di partenariato siglato con l'Uzbekistan si differenzia dagli altri accordi creati nella regione, in quanto l'Unione nei primi anni Novanta non era totalmente disposta ad iniziare una cooperazione con il paese, come avvenne con il Turkmenistan, a causa dell'esercizio di una politica interna autoritaria e repressiva e delle costanti violazioni dei diritti umani e della libertà fondamentali riscontrate. Sebbene l'Uzbekistan non rispettasse i requisiti necessari per l'implementazione dell'accordo con l'Europa, l'APC venne siglato per un prevalere di interessi economici e geopolitici.

¹⁵² *Ivi*, art. 2.

¹⁵³ Accordo di partenariato e cooperazione (L. 229/3), Gazzetta Ufficiale della Comunità Europea, 31 agosto 1999, art. 1.

¹⁵⁴ *Ivi*, art. 4.

¹⁵⁵ *Ivi*, art. 68.

Invero, l'Uzbekistan non solo era il paese più popoloso dell'area centroasiatica, ma godeva anche di una posizione strategica tra Russia, Cina e paesi islamici della regione.¹⁵⁶

Da parte delle Repubbliche centroasiatiche era possibile riscontrare la volontà di intraprendere un percorso di cooperazione economica con l'UE, in quanto, data la situazione di crisi economica presente nei paesi ex sovietici, lo sviluppare relazioni commerciali con l'Occidente era considerato di importanza prioritaria, ed il mercato europeo non solo rappresentava un ponte per l'entrata nei mercati occidentali, ma era percepito come molto attraente, soprattutto per la sua crescente domanda di materie prime.¹⁵⁷ In questo quadro, l'instaurazione di una cooperazione economica e commerciale tra le parti è stata essenziale per l'instaurazione di relazioni tra l'Europa e l'Asia Centrale, e gli accordi APC hanno offerto, ad esempio, l'estensione agli stati beneficiari degli accordi della clausola della nazione più favorita, l'applicazione del principio di libero transito senza restrizioni per le merci originarie del paese doganale o destinate al territorio doganale dell'altra parte, la rinuncia all'applicazione di restrizioni quantitative nei rapporti commerciali bilaterali tra le parti, o la commercializzazione delle merci a prezzi di mercato.

Gli accordi economici e commerciali contenuti nei diversi APC sono fondamentali per il raggiungimento stesso di uno degli obiettivi indicato all'art. 1 degli accordi, ovvero sviluppare l'economia dei paesi centroasiatici e portare a termine il passaggio all'economia di mercato. Soprattutto, è essenziale l'armonizzazione legislativa compiuta all'interno dei paesi, ed usata dall'Unione Europea come strumento nell'esercizio del suo potere normativo, per la diffusione delle norme, principi e pratiche europee. Gli articoli economici e commerciali degli accordi di partenariato hanno consentito una prima vera attuazione del potere normativo europeo, e quindi la conseguente promozione dei valori fondamentali europei, attraverso lo strumento della diffusione di procedure, propria degli accordi di partenariato, e del trasferimento, che si concretizza con il verificarsi di scambi commerciali di beni o servizi, come il prestare assistenza tecnica o aiuti.

A livello economico, l'attuazione degli APC con i paesi centrasiatitici hanno portato al consolidamento di rapporti commerciali tali da far diventare l'Unione Europea uno dei maggiori partner dell'Asia Centrale.¹⁵⁸ Inoltre, l'Unione nel corso degli anni ha reso sempre più essenziale come preconditione per l'approfondimento dei rapporti commerciali l'adesione al WTO da parte degli stati centroasiatici, in quanto l'appartenenza all'Organizzazione Mondiale del Commercio contribuirebbe ulteriormente alla diffusione di standard economici occidentali appratenti ad economie liberali. Nonostante ciò, solo

¹⁵⁶ Indeo, Fabio, "La competizione geopolitica in Asia Centrale: l'Unione Europea e le sue potenziali ambizioni strategiche", tesi di dottorato, Università degli Studi di Trieste, a.a. 2007-2008, p. 96.

¹⁵⁷ Voloshin, Georgiy, "The European Union's Normative Power in Central Asia Promoting Values and Defending Interests", London, Palgrave Pivot, 2014, p. 30.

¹⁵⁸ European Commission, "European Union – Trade in goods with Central Asia 5", 20 maggio 2021, https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/region/details_central-asia-5_en.pdf

il Kirghizistan entrò a far parte del WTO in concomitanza con la stipulazione dell'accordo di partenariato, ovvero nel 1998, mentre degli altri stati centroasiatici Tagikistan e Kazakistan vi aderirono tardivamente, ovvero rispettivamente nel 2013 e nel 2015. Ad oggi, l'Uzbekistan ha espresso nuovamente nel 2019 la volontà di impegnarsi per aderire all'organizzazione nel futuro prossimo, mentre il Turkmenistan ha ottenuto lo status di osservatore nel 2020.¹⁵⁹

La precoce adesione del Kirghizistan al WTO, rispetto agli altri stati della regione centroasiatica, è da imputarsi all'impegno dell'allora presidente Akayev nel favorire il radicamento dei valori europei nel paese. Per questo motivo, nei primi anni Novanta, il paese venne definito come "un'isola di democrazia in Asia Centrale"¹⁶⁰, e l'Europa si considerava fiduciosa nel perseguire il percorso iniziato di diffusione e consolidamento dei principi della democrazia e della tutela dei diritti umani, e del passaggio del paese all'economia di mercato.

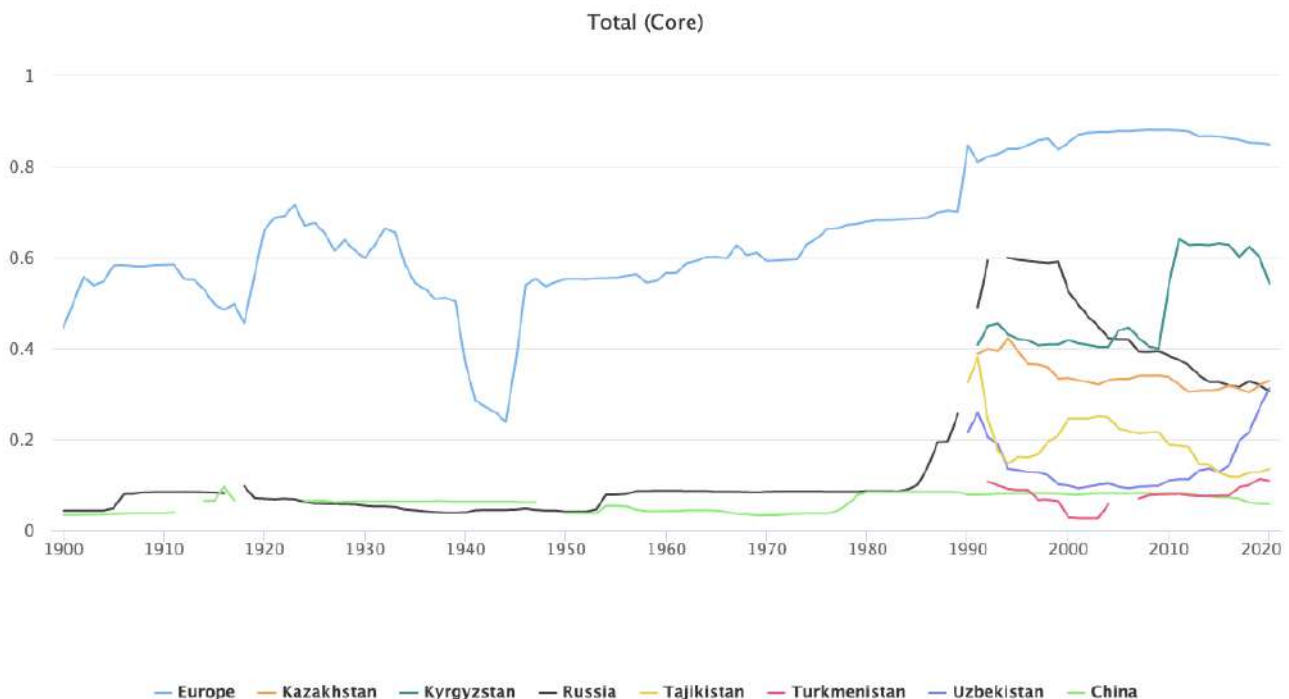
Dal punto di vista economico gli accordi di partenariato e cooperazione tra l'UE e le Repubbliche centroasiatiche hanno rappresentato sì uno strumento strategico, ma dall'azione limitata. Le norme e le pratiche economiche e commerciali selezionate ed adottate nei paesi, hanno portato raramente ad una loro vera applicazione nei territori della regione. Infatti, solamente il Kazakistan si impegnò per integrare il sistema legislativo kazako con le norme e gli standard dell'Europa, mentre nelle altre Repubbliche, con l'eccezione del Turkmenistan, si è assistito a varie misure di introduzione delle riforme riguardanti la transizione all'economia di mercato. Inoltre, le riforme adottate riguardarono soprattutto l'adozione di standard e norme internazionali, e più raramente europei, in quanto quest'ultimi erano più rigorosi ed implicavano anche un coinvolgimento politico, come è possibile rilevare dai principi generali inseriti negli accordi di natura commerciale con gli stati centroasiatici. Risulta perciò complicato definire con accuratezza l'entità reale delle misure adottate grazie al potere normativo europeo, in quanto nell'area centroasiatica dagli anni Novanta sono stati presenti in misura diversa anche altri attori internazionali, come il Gruppo Banca Mondiale o la Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo.¹⁶¹

Sebbene attraverso gli accordi di partenariato l'UE abbia formalmente espresso la sua volontà di supportare il processo di sviluppo ed adozione dei valori fondamentali della democrazia e la tutela dei diritti umani, ponendoli in primo piano nel testo degli accordi bilaterali, dalla loro adozione nel territorio centroasiatico non sono stati riscontrati dei segni concreti della ricezione di questi valori.

¹⁵⁹ European Commission, "Countries and regions: Central Asia", ultima modifica 5 luglio 2021, <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/central-asia/>

¹⁶⁰ Indeo, Fabio, "La competizione geopolitica in Asia Centrale: l'Unione Europea e le sue potenziali ambizioni strategiche", tesi di dottorato, Università degli Studi di Trieste, a.a. 2007-2008, p. 93.

¹⁶¹ Voloshin, Georgiy, "The European Union's Normative Power in Central Asia Promoting Values and Defending Interests", London, Palgrave Pivot, 2014, p. 34.



Fonte: German Research Foundation (DFG), *Democracy Matrix*, <https://www.democracymatrix.com/>

Figura 1: Democracy Matrix Variable Graph delle Repubbliche centroasiatiche, Europa, Cina e Russia.

La Figura 1 rappresenta la variazione nel tempo del punteggio Democracy Matrix per i paesi centroasiatici, in relazione al punteggio europeo, russo e cinese. Il Democracy Matrix, analizzando diverse variabili, indica il livello di democrazia in ogni paese con un valore da 0 ad 1, dove da 0-0.25 sono indicate le autocrazie dure, da 0.25-0.50 le autocrazie moderate, da 0.50-0.75 le democrazie carenti, e da 0.75 a 1 le democrazie.¹⁶² Prendendo, perciò, in esame i valori dei paesi dei primi anni Novanta fino al 2010, è possibile notare come tutte le Repubbliche centroasiatiche siano definite come autocrazie, e che in nessuna siano stati registrati dei reali sviluppi verso l'instaurazione della democrazia. Questi dati dimostrano quindi come il potere normativo europeo, attuato attraverso la sottoscrizione degli APC da parte degli stati dell'Asia Centrale, non sia riuscito a diffondere con successo i valori della democrazia del territorio centroasiatico.

Invero, gli aiuti espressi dagli APC riguardavano soprattutto le pratiche di buon governo, ritenute dal Consiglio come aiuto tecnico e non normativo, e limitate alla conduzione responsabile degli affari pubblici e dalla gestione delle risorse pubbliche, rispettando i dodici principi di buon governo:

¹⁶² Brief Presentation of the Democracy Matrix, Universität Würzburg, <https://www.democracymatrix.com/brief-presentation>

- Elezioni regolari, equa rappresentanza e partecipazione, condotte in maniera libera e secondo gli standard internazionali e la legislazione interna, per permettere ai cittadini di partecipare alla gestione degli affari pubblici;
- Reattività, che consente di adattare obiettivi, norme, strutture e procedure alle aspirazioni ed ai bisogni dei cittadini;
- Efficacia ed efficienza, affinché gli obiettivi e le aspirazioni dei cittadini siano raggiunte mediante un utilizzo ottimale delle risorse disponibili;
- Apertura e trasparenza, che garantisce pubblico accesso alle informazioni sulla conduzione degli affari pubblici;
- Stato di diritto, al fine di garantire imparzialità ed applicare le norme come previsto dalla legge;
- Comportamento etico, che pone l'interesse pubblico prima dell'interesse privato;
- Competenze e capacità, che non solo devono appartenere ai rappresentati del popolo, ma devono anche essere rafforzate per poter migliorare l'esercizio degli affari pubblici;
- Innovazione ed apertura al cambiamento, al fine di adottare nuove ed efficaci soluzioni ai problemi;
- Sostenibilità e progettualità a lungo termine, tenendo conto delle necessità e degli interessi delle generazioni future;
- Sana gestione finanziaria, che prevede un utilizzo prudente dei fondi pubblici e valutando e gestendo gli eventuali rischi,
- Diritti dell'uomo, diversità culturale e coesione sociale, in quanto sotto la sfera di influenza dei rappresentanti vengano garantiti il rispetto dei diritti umani, e combattute le discriminazioni;
- Ed infine, responsabilità, in quanto è necessario che i decisori politici si assumano pienamente la responsabilità delle decisioni prese, e che queste in caso di presenza di violazioni siano sanzionate.¹⁶³

Nell'implementazione delle pratiche di buon governo all'interno di un paese è presente la volontà di promuovere un governo più responsabile, rispettoso anche di valori come lo stato di diritto, la tutela dei diritti umani e delle minoranze, o della democrazia, ma questi valori entrano in un dato paese limitatamente, in maniera marginale rispetto allo sviluppo di riforme di natura più tecnica.

¹⁶³ Council of Europe, "Centre of expertise: 12 principles of good governance", [https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles#%2225565951%22:\[\]}](https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles#%2225565951%22:[])

Perciò è stato affermato che il tentativo di trasferimento di valori fondamentali europei nel territorio centroasiatico attraverso il potere normativo e la stipulazione degli APC non è stato di successo e non ha riportato cambiamenti sostanziali. Il relativo insuccesso del potere normativo europeo nella diffusione dei valori fondamentali della democrazia e del rispetto dei diritti umani è sicuramente imputabile al limitato potere di negoziazione posseduto all'epoca dell'Unione Europea nei confronti dei governi locali degli stati centroasiatici, dal desiderio di mantenere aperto un dialogo politico con i governi anche se autoritari, e dalla mancanza di presenza effettiva di meccanismi di condizionalità capaci di garantire l'applicazione delle norme "condivise" dalle parti.¹⁶⁴ Il mancato successo della diffusione dei valori europei è però collegabile anche ad altri due fattori di natura sia interna che esterna agli stati centroasiatici.

A livello interno, i paesi appartenenti all'Asia Centrale non hanno mai vissuto un'esperienza democratica, e non si è nemmeno mai verificato un episodio isolato sia sotto l'URSS che prima dell'instaurazione del regime sovietico, o nei primi anni dall'ottenimento dell'indipendenza. Una eccezione, seppur limitata, è rappresentata dall'esperienza del Kirghizistan, definito come l'unico paese democratico nell'area centroasiatica, che ha portato all'elogio delle autorità kirghise considerate come un modello per la regione. Effettivamente, nel territorio kirghiso si verificarono dei progressi nell'instaurazione dei valori fondamentali europei attraverso riforme democratiche e relative all'economia di mercato, ma purtroppo la situazione durò per circa un decennio, e poi il paese divenne una "democrazia defunta".¹⁶⁵ Per le altre Repubbliche centroasiatiche, nel corso degli anni Novanta e dei primi anni Duemila, non esisteva il bisogno di avviare una transizione democratica all'interno dei loro paesi, sia a causa di una mancata esperienza democratica precedente, che per volontà e necessità delle élite politiche di non minare il proprio potere politico, col pericolo di stabilizzare il paese in un momento di crisi. La mancanza di esperienze democratiche all'interno dei paesi ha prodotto un'assenza interna di pressioni per l'adozione di riforme democratiche. Infatti, al momento dell'indipendenza, i nuovi leader politici appartenevano alla vecchia élite sovietica, e non era presente una società civile che si adoperasse per chiedere persistentemente l'attuazione di riforme di democratizzazione. Ciò valse anche per i principi riguardanti lo sviluppo ed il consolidamento di un'economia di mercato, in quanto anche la volontà di attuare reali riforme per ristrutturare la struttura economica dei paesi era limitata, soprattutto verso la fine degli anni Novanta per l'improvviso incremento dei prezzi delle materie prime, di cui gli stati centroasiatici sono ricchi. L'aumento dei prezzi di gas e petrolio ha invero portato agli stati centroasiatici ingenti profitti inaspettati, ed ha

¹⁶⁴ Voloshin, Georgiy, "The European Union's Normative Power in Central Asia Promoting Values and Defending Interests", London, Palgrave Pivot, 2014, p. 35.

¹⁶⁵ Neuman, Marek, "Democracy Promotion and the Normative Power Europe Framework", Springer, 2019, p. 90.

contribuito al mantenimento della stabilità politica, oltre che al miglioramento delle condizioni sociali.¹⁶⁶ La crescita dei prezzi ha influito nell'ottenimento di legittimità da parte dei governi autoritari centroasiatici, dal momento che questi governi acquisiscono sostegno popolare essenzialmente attraverso la repressione dei gruppi di opposizione politica, ed attraverso il successo economico. Inoltre, i paesi centroasiatici sono fortemente esposti alle fluttuazioni dei prezzi delle materie prime, poiché le loro economie non sono diversificate. Questa caratteristica però non influenza la legittimità dei loro governi e la possibilità di uno sviluppo di un regime democratico, in quanto anche nei periodi di calo dei prezzi di petrolio e gas l'élite politica si adopererà al fine di non perdere potere e si muoverà per frenare gruppi di opposizione e fenomeni di democratizzazione.

Risulta perciò improbabile un successo del potere normativo europeo nella diffusione dei valori fondamentali, se manca totalmente la volontà da parte di stati terzi di adottarli. Invero, come scrisse Alexander Wendt nel 1999, "i cambiamenti strutturali si verificano quando gli attori ridefiniscono chi sono e cosa vogliono".¹⁶⁷

Dal punto di vista esterno, invece, il fattore principale di mancato successo della diffusione dei principi europei, riguarda la presenza in Asia Centrale di grandi attori internazionali, percepiti come modelli dagli stati centroasiatici, che non sono democrazie liberali.

L'influente Federazione Russa, al crollo dell'Unione Sovietica, ha cercato di attuare delle riforme del mercato economico e della democrazia, riuscendo ad abbattere le vecchie strutture sovietiche, ma senza riuscire a creare delle nuove strutture ed organizzazioni democratiche, e nuove regole e pratiche economiche, anche a causa della forte crisi finanziaria ed economica che colpì la Russia in quegli anni. Con l'elezione del Presidente Putin, la Russia riuscì a stabilizzarsi economicamente e politicamente, configurandosi come una "democrazia guidata".

Il secondo attore internazionale vicino ai paesi centroasiatici è la Cina, un paese che a livello economico esercita una forte influenza grazie alle sue performance economiche che nel corso di pochi decenni hanno portato il paese ad essere un leader mondiale, e la più grande economia al mondo. Infatti, per gli stati dell'Asia Centrale la Cina dai primi anni Duemila ha rappresentato non solo un'alternativa per progetti di investimento e finanziamento, ma anche un modello per il grande successo del capitalismo di stato. Questo aspetto relativo alla struttura economica cinese trova riscontro in una delle caratteristiche appartenenti alle Repubbliche centroasiatiche, ovvero il loro essere delle economie duali, con la presenza di un forte nucleo centrale controllato dallo stato, e da

¹⁶⁶ *Ivi*, p. 91.

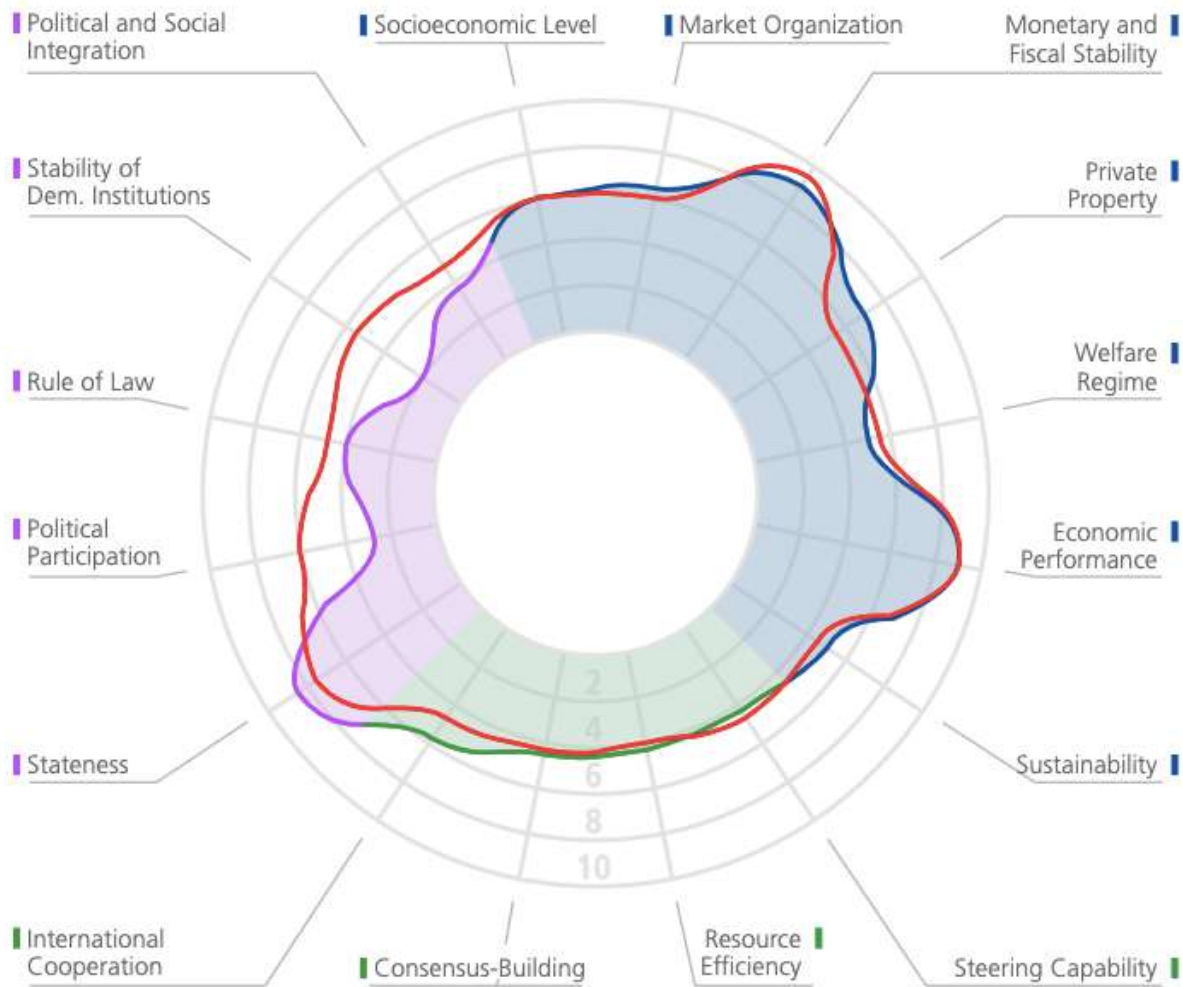
¹⁶⁷ Wendt, A., citato in Voloshin, Georgiy, "The European Union's Normative Power in Central Asia Promoting Values and Defending Interests", p. 28.

una periferia composta da piccole imprese più liberale. In questi paesi, infatti, le imprese lavorano sotto stretto controllo di Ministeri dell'economia e dello sviluppo economico, e solo le grandi imprese statali supportate dai Ministeri operano nel commercio e nella finanza internazionale, e rappresentano il fondamento dell'economia, mentre le piccole imprese operano più liberamente in periferia.

La Cina, perciò, rappresenta un modello di successo economico, strutturalmente simile a quello degli stati dell'Asia Centrale, e di stabilità politica all'interno di uno stato autoritario.

A supporto dell'analisi sullo sviluppo dei valori fondamentali europei in Asia Centrale, l'Indice di Trasformazione della Bertelsmann Stiftung (BTI) analizza il processo di adozione della democrazia e dell'economia di mercato nei paesi in via di sviluppo e nei paesi in transizione, attraverso lo studio di diciassette criteri che definiscono il livello di democrazia, economia, e governance statale in relazione ai valori delle democrazie liberali e di economie di mercato.

L'Indice BTI permette di comparare le performance di due paesi nel corso del tempo, e perciò, in questa analisi si è scelto di confrontare i valori del Kazakistan, in quanto stato centroasiatico che ha firmato l'accordo di partenariato nel 1995 e che successivamente si è più impegnato per integrare il proprio sistema legislativo con le norme e le pratiche europee, prima con la Federazione Russa e poi con la Cina.

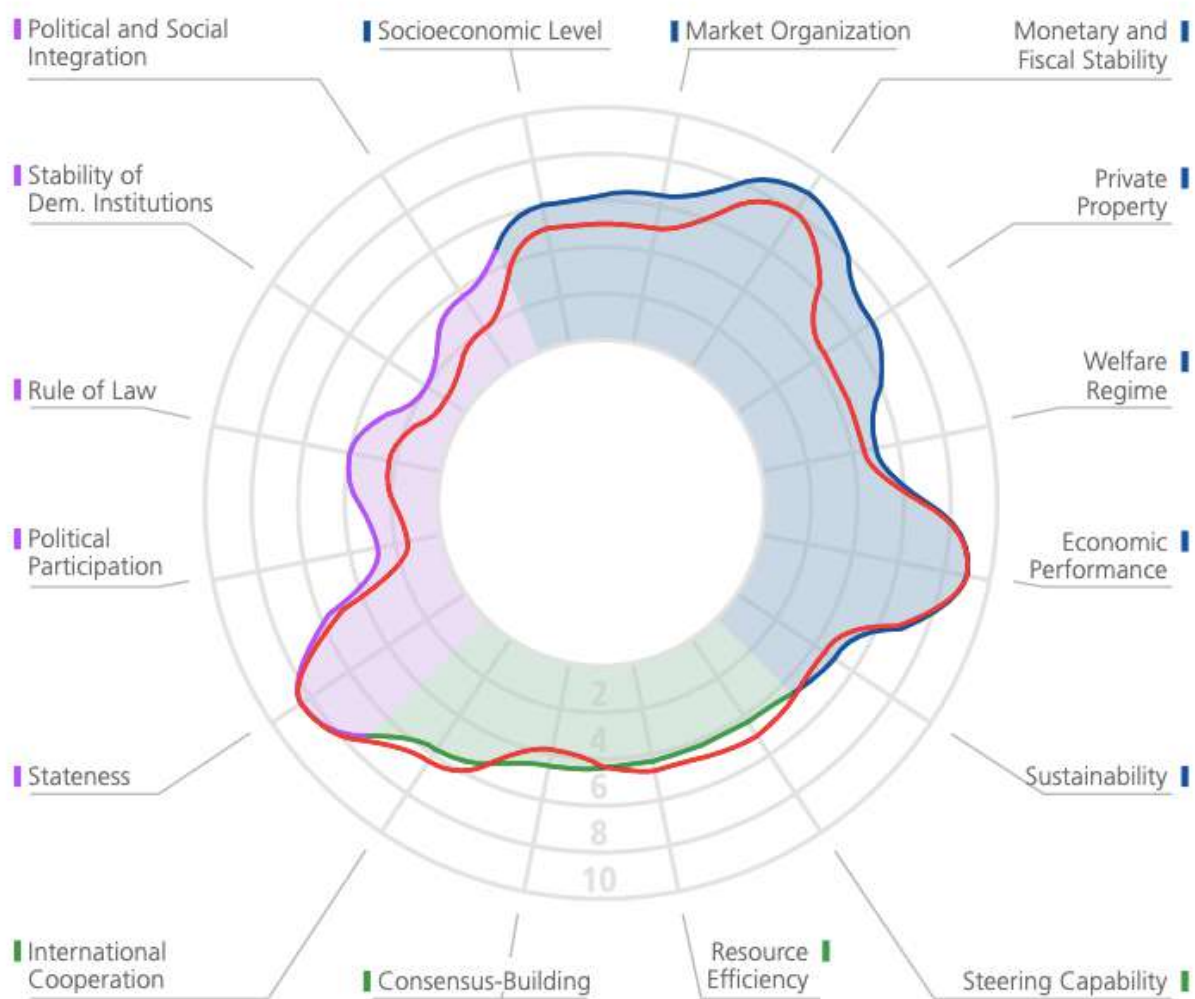


Fonte: Fondazione Bertelsmann Stiftung, *BTI Atlas: Discover Transformation*, <https://bti-project.org/en/atlas>

Figura 2: BTI Kazakistan comparato con BTI Russia (linea rossa) al 2006.

Nella figura 2 sono comparati i valori del BTI di Kazakistan e Federazione Russia nel 2006, ovvero a sette anni dall'entrata in vigore degli accordi di partenariato tra Kazakistan ed Unione Europea. Appare evidente come i due stati condividano valori molto simili sia per quanto riguarda lo status democratico, che per lo status economico e della governance.

Lo status di democrazia è quello che presenta maggiori differenze tra i due stati, con la Russia che si configura come uno stato con una maggiore presenza e stabilità di istituzioni democratiche, ed una maggiore partecipazione politica, in quanto dai primi anni Duemila il paese è effettivamente definito come una "democrazia guidata", ed è quindi considerato come una autocrazia moderata, come avviene anche per il Kazakistan. Per quanto riguarda lo status economico e della governance, tra i due paesi c'è una quasi totale convergenza, con un livello di trasformazione economica limitato, e una governance debole.



Fonte: Fondazione Bertelsmann Stiftung, *BTI Atlas: Discover Transformation*, <https://bti-project.org/en/atlas>

Figura 3: BTI Kazakistan comparato con BTI Cina (linea rossa) al 2006.

Nella figura 3, invece, sono equiparati i valori del BTI di Kazakistan e Cina, ed anche in questo caso i tratti condivisi tra i due stati sono molteplici. La Cina però si presenta come un'autocrazia piena, caratterizzata dalla quasi completa assenza di strutture democratiche, di collegamenti stabili tra la società e lo stato, di partecipazione politica della società, e dello stato di diritto. Il paese, perciò, in virtù delle performance economiche di straordinaria e costante crescita, e la conseguente stabilità politica che lo caratterizza, rappresenta un modello per gli stati centroasiatici in completa antitesi al modello europeo.

La presenza di attori internazionali, vicini geograficamente agli stati centroasiatici, che hanno raggiunto la stabilità politica ed un successo economico senza intraprendere riforme di democratizzazione ha quindi rappresentato un limite esterno alla diffusione degli ideali europei nel territorio dell'Asia Centrale. Modelli statali come quello russo o cinese hanno perciò contribuito alla

perdita di attrattività dell'Unione Europea come modello da seguire fin dal principio, aggiungendo un ulteriore ostacolo alla diffusione del potere normativo europeo nel territorio.

Il primo tentativo di attuazione del potere normativo europeo nel territorio centroasiatico attraverso la stipulazione di accordi di partenariato e cooperazione non ha condotto all'attuazione di riforme economiche e politiche significative, come sperato da parte europea. Come visto precedentemente, questo risultato non è imputabile solamente all'operato dell'Unione, sebbene quest'ultima abbia utilizzato degli strumenti di natura prevalentemente economica e commerciale, che per loro natura non dispongono di un chiaro obiettivo politico da realizzare. Proprio l'Unione stessa considerava gli accordi di partenariato e cooperazione come i principali strumenti di dialogo politico con i governi centroasiatici.¹⁶⁸ Questi strumenti rappresentarono un ulteriore supporto ai progetti tecnici realizzati tra l'Unione e gli stati centroasiatici, che portarono negli anni all'adozione di norme tecniche europee in diversi settori, spogliate però dei valori e degli ideali europei che ne stanno alla base.

2.4 La rappresentanza speciale dell'Unione Europea in Asia Centrale

L'Unione Europea dai primi anni d'indipendenza degli ex stati sovietici cominciò un percorso di creazione e consolidamento di relazioni soprattutto economiche e commerciali, limitando perciò un suo impegno in senso politico. L'interesse europeo nei confronti della regione centroasiatica cominciò a mutare all'inizio del XXI secolo, portando ad un vero coinvolgimento anche sul piano politico nel luglio 2005 con la nomina del Rappresentante Speciale dell'Unione Europea per l'Asia Centrale.

Sino a quel momento, la rappresentanza diplomatica dell'Unione nella regione si concentrava ad Almaty in Kazakistan, dove nel 1994 era stata creata la prima delegazione della Commissione.

Dopo le limitate esperienze europee nel territorio centroasiatico che hanno caratterizzato gli anni Novanta, e che non hanno raggiunto gli obiettivi desiderati, l'Unione decise di svolgere un ruolo politico più definito ed attivo nella regione, e perciò necessitava un maggiore coordinamento e coerenza delle politiche europee nel territorio centroasiatico. La volontà europea fu concretizzata nel 28 luglio 2005, attraverso un'azione comune del Consiglio, che determinò la nomina di Jan Kubiš come Rappresentante Speciale dell'Unione in Asia Centrale. La nomina di un Rappresentante Speciale nel territorio centroasiatico rappresenta un punto di svolta importante nella relazione tra l'Europa e le Repubbliche, in quanto per la prima volta dagli anni Novanta l'azione europea comincia ad assumere una reale identità politica. Invero, all'art. 2 dell'azione comune sono indicati i nuovi

¹⁶⁸ Comunicazione della Commissione Europea, "*Le relazioni dell'UE con i nuovi stati indipendenti dell'Asia Centrale*", Bruxelles, 10 ottobre 1995, p. 17.

obiettivi politici che l'Unione si prefigge di raggiungere attraverso le attività del RSUE, ed essi riguardano:

- “promuovere buone e strette relazioni tra i paesi dell'Asia centrale e l'UE in base a valori e interessi comuni come previsto nei pertinenti accordi;
- contribuire a rafforzare la stabilità e la cooperazione tra i paesi della regione;
- contribuire a rafforzare la democrazia, lo stato di diritto, il buon governo e il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali in Asia centrale;
- affrontare le minacce vitali e particolarmente i problemi specifici aventi implicazioni dirette per l'Europa;
- potenziare l'efficacia e la visibilità dell'UE nella regione, anche mediante un più stretto coordinamento con altri pertinenti partner ed organizzazioni internazionali quali l'OSCE.”¹⁶⁹

La nuova figura operante in Asia Centrale mirava a raggiungere questi obiettivi attraverso l'implementazione di un coordinamento politico nei confronti della regione, ed una azione esterna europea coerente. Per aspirare a ciò, fu necessario quindi che il mandato del RSUE consistesse nell'analisi delle problematiche e delle evoluzioni politiche nel territorio, nello sviluppo di rapporti diplomatici non solo con i governi dei paesi ma anche con le società civili, oltre che con i principali attori internazionali coinvolti nelle dinamiche della regione, ed infine nella cooperazione con gli attori locali per la prevenzione e la risoluzione di conflitti e tensioni all'interno nei territori. La missione del Rappresentante, perciò, non riguardava solamente il raggiungimento di una maggiore efficacia delle azioni europee, in quanto si cercava una maggiore coerenza con le caratteristiche, le problematiche e le evoluzioni politiche dei territori, ma riguardava anche il cercare di incrementare la visibilità e l'influenza europea in Asia Centrale, in quanto le politiche di assistenza tecnica non portarono ad un reale risultato significativo in questo senso.

Il ruolo del RSUE fu centrale per la futura adozione di una politica comune in Asia Centrale, infatti, come analizzato precedentemente, fu il primo dichiarato interesse di intraprendere un'azione politica in un territorio che fino ad allora aveva avuto un'importanza marginale nelle politiche europee, più concentrate nella stabilizzazione e nella creazione di rapporti con gli stati ex sovietici dell'Europa Orientale. Il Rappresentante Speciale dell'Unione Europea in Asia Centrale si trovò quindi in una posizione di relativa debolezza al momento della sua prima nomina, da un lato perché l'azione europea quasi totalmente economica nel territorio era dettata dalla mancanza di interessi reali degli stati membri e dalla scarsa conoscenza delle dinamiche del contesto centroasiatico, e dall'altro perché mentre il coinvolgimento europeo sul piano politico nel territorio era limitato, altri attori

¹⁶⁹ Azione comune 2005/588/PESC del 28 luglio 2005 relativa alla nomina del rappresentante speciale dell'Unione europea per l'Asia centrale, Consiglio Europeo, art. 2.

internazionali avevano già cominciato a perseguire i propri interessi esercitando una forte influenza in Asia Centrale, sia attraverso il dispiegamento di mezzi economici che di mezzi militari.¹⁷⁰

L'Unione con la nomina del RSUE in Asia Centrale ha segnato la sua prima entrata nei giochi geopolitici presenti nel territorio, esercitati da potenze interessate a mantenere un forte controllo politico sugli stati centroasiatici, anche in virtù delle ingenti risorse naturali di cui dispongono. Le caratteristiche strutturali degli stati centroasiatici ed il doversi confrontare con altri attori internazionali per l'esercizio di un'influenza politica, incidono sull'operato del Rappresentante, e si pongono come limite per il raggiungimento degli obiettivi politici dell'Unione. Invero, in questo contesto di crescente concorrenza geopolitica l'UE, attraverso il lavoro del RSUE, ha dovuto cercare di trovare un compromesso tra il perseguimento dei suoi interessi e la diffusione dei suoi valori. Ad esempio, nel perseguire politiche con obiettivi a breve termine, riguardanti la sfera della sicurezza e della sicurezza energetica, o nel concentrarsi nel perseguimento di obiettivi a lungo termine, come l'implementazione di politiche per attuare una trasformazione economica e democratica.

Fino ai primi anni Duemila l'Unione aveva concentrato i propri sforzi sul prestare assistenza tecnica ai paesi centroasiatici, limitando perciò la sua influenza politica nel territorio, e non riuscendo a raggiungere gli obiettivi politici prefissati in progetti di natura nettamente economica. Al momento della nomina del Rappresentante l'UE ha cominciato a definire concretamente i propri obiettivi politici nel territorio centroasiatico, ma si è trovata a dialogare con stati "corteggiati"¹⁷¹ da attori internazionali che offrivano aiuti concreti nel rafforzare la sicurezza ed investimenti in risorse strategiche.

In un contesto di definizione degli obiettivi politici europei nel territorio centroasiatico, l'opportunità più significativa del Rappresentante Speciale si esplica attraverso attività di presenza significativa ed attiva nel territorio. Invero, il RSUE ha cercato di coordinare le diverse missioni attuate dagli stati membri europei sia in materia diplomatica che economica con i paesi dell'Asia Centrale, parallelamente alle azioni comunitarie. È necessario specificare che l'avviare singolarmente politiche per stringere relazioni diplomatiche e commerciali ha influito negativamente nell'attuazione delle politiche comunitarie, in quanto gli stati europei hanno privilegiato il perseguimento dei propri interessi nazionali a discapito di quelli comunitari. Questo atteggiamento dei singoli stati impattò negativamente l'attuazione di politiche comuni, anche se degli stati membri solamente tre ebbero un ruolo realmente attivo, ovvero Germania, Francia e Gran Bretagna, ed altri cinque cercarono di stabilire relazioni bilaterali con Kazakistan ed Uzbekistan, ovvero Italia, Repubblica Ceca, Lituania,

¹⁷⁰ Grevi, Giovanni, "The EU Special Representative for Central Asia", *Pioneering Foreign Policy: The EU Special Representatives*, European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2007, <http://www.jstor.org/stable/resrep06975.15>. p. 122.

¹⁷¹ *Ivi*, p. 125.

Polonia e Slovacchia. Gli altri stati membri europei non intrapresero azioni di politica estera singole, restando coinvolti perciò solo a livello comunitario.

Stato membro UE	Numero di progetti					Totale progetti
	Kirghizistan	Kazakistan	Tajikistan	Turkmenistan	Uzbekistan	
Germani	20	16	16	11	24	87
Inghilterra	3	7	5	8	7	30
Olanda	4	4	4	5	4	21
Liechtenstein	4	3	5	4	3	19
Francia	3	7	2	1	4	17
Svezia	8	0	7	1	1	17
Italia	3	2	3	3	3	14
Irlanda	3	2	3	2	2	12
Austria	4	1	2	1	2	10
Repubblica Ceca	3	2	1	1	1	8
Lettonia	3	1	1	1	1	7
Cipro	1	1	1	0	1	4
Romania	0	1	1	1	1	4
Slovacchia	1	3	0	0	0	1
Lussemburgo	0	1	0	0	1	1
Bulgaria	0	1	0	0	0	1
Belgio	0	1	0	0	0	1
Lituania	0	1	0	0	0	1
Polonia	0	1	0	0	0	1
Portogallo	0	1	0	0	0	1
Totale stati membri	60	56	51	39	55	261
UE	75	64	64	50	50	303

Fonte: Monitoring UE central asia strategy p. 62

Tabella 2: numero di progetti in Asia Centrale per paese pianificati o in corso nel 2008.

L'impegno degli stati membri europei nei confronti del territorio centroasiatico è tendenzialmente eterogeneo, con stati attivamente presenti nel territorio con diversi progetti come Germania, Inghilterra e Francia, ed altri presenti solo in alcuni stati dell'Asia Centrale con un impegno limitato. La Germania, sin dai primi anni Novanta, si è identificata come lo stato membro europeo più interessato al territorio centroasiatico, sviluppando un progressivo impegno nell'instaurare relazioni diplomatiche con gli stati dell'Asia Centrale, tale da farsi percepire dagli attori centroasiatici come il paese leader dell'Unione Europea.¹⁷² L'impegno tedesco intrapreso nel territorio centroasiatico per stabilire relazioni diplomatiche, ha portato il paese ad essere l'unico stato europeo con delle ambasciate in tutte le Repubbliche. L'interesse tedesco nei confronti della regione ha continuato a crescere ed intensificarsi nel corso degli anni, al punto che nel 2007 il cancelliere tedesco Angela Merkel ha compiuto un ulteriore gesto di avvicinamento all'Asia Centrale tramite il suo discorso al Parlamento Europeo, dove annunciò la possibilità di estendere le politiche di prossimità alla regione centroasiatica, in quanto "the EU has to show a greater will to shape events in its neighbourhood, for we cannot always comply with the desire of many countries to join the EU. Neighbourhood policy is the sensible and attractive alternative. We intend to develop such a neighbourhood policy particularly towards the Black Sea region and Central Asia during our Presidency."¹⁷³

Anche la Francia, sin dai primi anni Novanta, ha cominciato ad instaurare una attiva politica di sviluppo di relazioni diplomatiche con le Repubbliche centroasiatiche, che ha portato all'apertura di ambasciate francesi in tutti gli stati del territorio, ad eccezione del Kirghizistan. Invero, il Presidente Mitterrand fu il primo capo di stato di un paese membro europeo a recarsi in visita nei paesi dell'Asia Centrale,¹⁷⁴ andando in visita in Kazakistan nel 1993 ed in Uzbekistan nel 1994. La Francia concentrò le proprie azioni proprio nei confronti dell'Uzbekistan, ritenuto come uno stato strategicamente fondamentale nella regione, in virtù della sua posizione geografica centrale, per il mantenimento della stabilità e della pace.

Infine, tra gli stati europei più attivi singolarmente nel territorio centroasiatico, la Gran Bretagna concentrò i suoi sforzi nella creazione di relazione diplomatiche con tutti gli stati, con un particolare interesse per il Kazakistan, data la ricchezza di materie prime di cui disponeva il paese, nel cui territorio diverse compagnie energetiche britanniche ottennero concessioni per lo sfruttamento dei giacimenti petroliferi. Anche la Gran Bretagna, come la Francia, rafforzò la propria influenza nella

¹⁷² Indeo, Fabio, "La competizione geopolitica in Asia Centrale: l'Unione Europea e le sue potenziali ambizioni strategiche", tesi di dottorato, Università degli Studi di Trieste, a.a. 2007-2008, p. 99.

¹⁷³ Discorso del Cancelliere tedesco Angela Merkel al Parlamento Europeo, citato in Ferrari, Aldo, "L'Unione Europea e l'Asia Centrale", ISPI, working paper no. 22, settembre 2007, p. 2.

¹⁷⁴ Indeo, Fabio, "La competizione geopolitica in Asia Centrale: l'Unione Europea e le sue potenziali ambizioni strategiche", tesi di dottorato, Università degli Studi di Trieste, a.a. 2007-2008, p. 100.

regione tramite lo stabilimento di ambasciate negli stati centroasiatici, ed anche in questo caso con l'esclusione del Kirghizistan.

Nell'attuazione delle politiche degli stati membri, il Kazakistan e l'Uzbekistan sono stati perciò i principali destinatari, in quanto identificati come attori chiave nella regione centroasiatica, il primo per le sue politiche multivettoriali nel settore energetico e sullo sfruttamento delle materie prime nel suo territorio, ed il secondo per la sua collocazione geografica centrale e per la potenziale capacità del suo mercato interno di assorbire produzioni europee.¹⁷⁵

Indubbiamente, la volontà di alcuni stati membri dell'UE di stabilire relazioni bilaterali di tipo economico e diplomatico ha contribuito a rendere l'azione europea confusionaria, non unitaria, e perciò l'ha resa più debole.

In questo contesto, appare evidente come la figura del Rappresentante Speciale dell'Unione non serva solo come contatto primario tra gli stati centroasiatici e le istituzioni europee, ma anche, e soprattutto come coordinatore interno all'Unione, fondamentale per garantire coerenza e organizzazione delle azioni esterne europee. I due compiti sono strettamente collegati, in quanto gli interessi degli stati membri per il territorio centroasiatico sono tendenzialmente bassi, e gli stati perciò non sono contrari alla volontà di Bruxelles di gestire il territorio attraverso politiche comuni, ma allo stesso tempo, è necessario che le strutture dell'Unione, come il RSUE incaricato, mantengano aperto un dialogo con gli stati membri per informarli sullo status delle relazioni e delle politiche attuate. Questo principio è stabilito anche nell'art. 8 dell'azione comune del Consiglio che ribadisce “al fine di assicurare la coerenza dell'azione esterna dell'Unione europea, le attività del RSUE sono coordinate con quelle dell'Alto Rappresentante, della presidenza e della Commissione. I rappresentanti speciali dell'UE forniscono istruzioni regolari alle missioni degli Stati membri e alle delegazioni della Commissione. Vengono mantenuti stretti contatti sul campo con la presidenza, la Commissione e i Capimissione, i quali si adoperano per assistere il RSUE nell'esecuzione del suo mandato. Il RSUE mantiene stretti contatti anche con altri attori internazionali e regionali sul campo.”¹⁷⁶ Il Rappresentante Speciale dell'Unione Europea in Asia Centrale ha avuto un ruolo incisivo nello sviluppo della Strategia Europea per l'Asia Centrale, come indicato nell'art. 3 dell'azione comune del Consiglio del 2005, che afferma che il mandato del RSUE consiste “nell'assistere il Consiglio nell'ulteriore sviluppo di una politica globale nei confronti dell'Asia Centrale.”¹⁷⁷

¹⁷⁵ Indeo, Fabio, “La competizione geopolitica in Asia Centrale: l'Unione Europea e le sue potenziali ambizioni strategiche”, tesi di dottorato, Università degli Studi di Trieste, a.a. 2007-2008, p. 98.

¹⁷⁶ Azione comune 2005/588/PESC del 28 luglio 2005 relativa alla nomina del rappresentante speciale dell'Unione europea per l'Asia centrale, Consiglio Europeo, art. 8.

¹⁷⁷ *Ivi*, art. 3.

3. La strategia Europea per l'Asia Centrale: tra la difesa degli interessi e la promozione dei valori

Il 2007 ha segnato un punto di svolta nella politica tra l'Unione Europea e l'Asia Centrale, grazie all'adozione della Strategia Europea per l'Asia Centrale, che sottintende la volontà europea di esercitare un ruolo più influente nella regione centroasiatica, rafforzando la cooperazione con le Repubbliche centroasiatiche. Con l'inizio del XXI secolo, il territorio centroasiatico ha vissuto l'evolversi ed il modificarsi di molti tratti che lo caratterizzavano, e ciò ha modificato profondamente il contesto geopolitico nella regione.¹⁷⁸ Il mutamento delle circostanze in Asia Centrale, sulle quali si basava l'implementazione delle politiche estere europee, ha creato la necessità per l'Unione Europea di formulare una nuova politica che fosse coerente con le nuove necessità e le opportunità della regione, oltre che con gli interessi europei. Inoltre, sebbene l'UE abbia esercitato un ruolo in Asia Centrale sin dai primi anni d'indipendenza degli ex stati sovietici, questo fu sempre marginale in relazione agli altri attori internazionali impegnati nella regione.

Attraverso il lancio della Strategia per l'Asia Centrale, l'Unione Europea ha avuto la possibilità di rafforzare il proprio ruolo nella regione in un momento di evoluzioni strategicamente importanti, aumentando l'influenza limitata che aveva esercitato attraverso l'implementazione di politiche marginali che aveva assunto e mantenuto negli anni. Invero, a quasi vent'anni dalla caduta dell'Unione Sovietica, le Repubbliche centroasiatiche stavano attraversando un nuovo momento di transizione, dovuto a fattori sia interni che esterni:

- Dopo il riciclo della vecchia élite sovietica al momento della prima indipendenza, nei paesi centroasiatici cominciò ad attuarsi un periodo di trasformazione delle élite, che impattò fortemente nelle dinamiche della regione. I regimi autoritari formati in Asia Centrale al crollo dell'Unione Sovietica riuscirono a mantenere una generale stabilità nella regione attraverso l'esercizio di politiche repressive, ed una crescente concentrazione del potere nelle mani di un'unica figura, ovvero il presidente.¹⁷⁹ La stabilità che era stata creata negli anni rischiava di essere rotta a causa delle tensioni create dal cambio di élite politica, soprattutto per le rivalità presenti ai vertici, ed accentuate dal cambiamento politico "obbligato" dalla morte di un leader. Questo momento di passaggio politico ha rappresentato perciò una possibilità d'azione per l'Unione Europea, affinché si adoperasse nell'attuazione di politiche, dialoghi ed incontri per creare un vero cambiamento nella regione, assicurandosi che il

¹⁷⁸ Nota del Consiglio Europeo 10113/07 "The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership", Bruxelles, 31 maggio 2007, p. 2.

¹⁷⁹ Boonstra, Jos, et al., "Monitoring the EU's Central Asia Strategy", Centre for European Policy Studies CEPS e Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior FRIDE, 2010, p. 11.

trasferimento di potere non conducesse ad un ulteriore consolidamento di regimi autoritari nei paesi.

- Il drastico aumento dei prezzi delle materie prime avvenuto nei primi anni Duemila ha fatto entrare le Repubbliche centroasiatiche in un percorso di forte crescita economica, e questo fenomeno ha riguardato soprattutto i paesi con maggiori risorse.
- Dal crollo dell'Unione Sovietica, i paesi centroasiatici stavano vivendo per la prima volta un cambio generazionale caratterizzato dalla presenza di nuovi adulti non nati in epoca sovietica. Questo ha comportato l'emergere di una società più desiderosa di avere un maggiore accesso all'istruzione, di svolgere un ruolo attivo nelle attività politiche statali, o di vedere garantiti i propri diritti attraverso l'esistenza di uno stato di diritto.¹⁸⁰ L'istruzione ed un maggiore accesso ad essa, quindi, può rappresentare uno strumento fondamentale per l'Unione di attuazione di riforme a lungo termine nella regione.
- Gli stati centroasiatici sin dai primi anni Novanta, non solo sono stati protagonisti della politica estera di diversi attori internazionali, ma si sono aperti a quest'ultimi cercando di implementare politiche multivettoriali, al fine di consolidare la propria indipendenza, cercando di costruire una propria statualità indipendente dall'influenza russa, bilanciando le loro relazioni esterne con politiche promosse da vari attori internazionali. Le politiche russe e cinesi però nel corso degli anni si sono dimostrate sempre più stringenti nei confronti degli stati centroasiatici,¹⁸¹ i quali hanno cercato di aprirsi ulteriormente all'instaurazione di rapporti con altri attori internazionali, al fine di evitare un ritorno all'esercizio di un'egemonia su di loro, come avvenuto con la Russia. L'Unione, alla competitività del proprio mercato e al ruolo che esercita a livello internazionale in quanto modello di integrazione e regionalismo, ha perciò la possibilità di accrescere il proprio intervento e la propria influenza nella regione.
- L'Asia Centrale non è un'entità unica, ma una regione composta da cinque stati indipendenti che pur condividendo caratteristiche comuni sono soggetti a riforme e sviluppi sociali, economici e politici differenti. A quasi due decenni dalla loro indipendenza, e quindi dalla loro prima esperienza di autogoverno e non subordinazione da un governo centrale, si sono create delle asimmetrie all'interno della regione. Queste differenze, perciò, creano delle nuove sfide, ma anche delle nuove opportunità per gli attori internazionali interessati alla regione.

Il mutamento di diversi fattori nel territorio centroasiatico ha, perciò, determinato da parte europea un urgente ripensamento dell'approccio esterno europeo, attraverso l'implementazione di una strategia che riconoscesse le nuove problematiche della regione, rimanendo però coerente con i valori

¹⁸⁰ Melvin, Neil J., "The European Union's strategic role in Central Asia", CEPS, Policy Brief no. 128, marzo 2007, p. 3.

¹⁸¹ *Ivi*, p. 3.

e gli interessi dell'Unione. Oltre a ciò, l'Unione per esercitare una presenza significativa nella regione, doveva adattare la propria strategia anche all'agenda politica degli stati centroasiatici, al fine di essere coerente sia con le politiche interne che esterne esercitate dai governi delle Repubbliche. Primariamente, a quasi quindici anni dalla conquista della loro indipendenza, gli stati centroasiatici pur condividendo ancora importanti caratteristiche comuni derivanti soprattutto dal passato e dalla collocazione geografica, hanno sviluppato dei tratti distinti per le differenti politiche adottate nel tempo a livello nazionale, e per la differente distribuzione di risorse naturali tra i paesi.¹⁸² Attraverso la definizione degli obiettivi nazionali delle Repubbliche nelle loro agende politiche, gli stati hanno evidenziato la presenza di tre priorità comuni:

- Il miglioramento della qualità della vita dei cittadini, attraverso la transizione economica verso economie più differenziate e moderne, con un mercato del lavoro più solido, ed attraverso il miglioramento e l'adattamento del sistema scolastico a livello superiore e tecnico alle necessità del mercato del lavoro. Inoltre, la creazione di posti di lavoro è un obiettivo centrale per i governi centroasiatici, non solo perché aiuterebbe a diminuire la povertà nella regione, ma anche perché contribuirebbe ad interrompere i flussi migratori di giovani in cerca di lavoro, diretti soprattutto nella vicina Russia.¹⁸³
- La riduzione della povertà ed il conseguente aumento del tenore di vita nella regione, attraverso la creazione di politiche che producano un miglioramento del welfare statale, garantendo accesso alla sanità e all'istruzione;¹⁸⁴
- L'aumento della sicurezza attraverso la lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata, al traffico di droga ed esseri umani, e alla corruzione.¹⁸⁵ Il problema della sicurezza interna è centrale nelle agende politiche delle Repubbliche, invero, le cosiddette "rivoluzioni colorate" sorte in diversi stati ex sovietici hanno spinto i governi a rafforzare il loro controllo sui gruppi di opposizione, sui gruppi religiosi radicali, sulla società civile e sui mass media, ovvero sulle potenziali fonti di instabilità. Il pericolo alla sicurezza percepito dai governi, e la conseguente stretta su questi gruppi, non solo ha prodotto però un cambio di direzione rispetto ai progressi compiuti in materia di tutela dei diritti umani e sviluppo dello stato di diritto, ma può anche configurarsi in modo controproducente, aumentando l'instabilità piuttosto che controllandola.¹⁸⁶

¹⁸² European Community, "Regional Strategy Paper for Assistance to Central Asia for the period 2007-2013", 2007, p. 7, https://eeas.europa.eu/archives/docs/central_asia/rsp/07_13_en.pdf.

¹⁸³ IES Brussels, "European Geostrategy in Central Asia with Dr. Stephen J. Blank", video YouTube, 9 gennaio 2015, <https://www.youtube.com/watch?v=npNqksExFH0>

¹⁸⁴ *Ivi*, p. 10.

¹⁸⁵ *Ivi*, p. 8.

¹⁸⁶ *Ivi*, p. 8.

Le priorità dei governi centroasiatici evidenziano quanto questa regione sia ancora complicata, nonostante il relativo successo che hanno riscosso nei loro primi anni di indipendenza, e quanto siano interconnesse le sfide presenti nella regione. Questi stati, infatti, nel corso della loro esperienza sovietica desideravano maggiore potere a livello locale, ma senza uscire dall'URSS. Il collasso dell'Unione Sovietica ha imposto un'indipendenza a degli stati che prima nel 1991 non avevano mai vissuto un'esperienza di autogoverno. A distanza di quasi due decenni dalla nascita di questi stati indipendenti, la loro esperienza di governo è di relativo successo e i governi sembrerebbero stabili, ma sono costretti ad affrontare una coesistenza di sfide già presenti negli anni Novanta, e di sfide nuove createsi con la loro sempre più forte connessione col mondo globalizzato.¹⁸⁷

Come è stato analizzato precedentemente, l'UE non era l'unico grande attore internazionale presente nel territorio per perseguire diversi interessi. Gli stati centroasiatici, infatti, si trovarono al centro di un contesto di competizione, definito spesso come “nuovo Grande Gioco”, con un richiamo al contesto geopolitico del XIX secolo, ma in una posizione nettamente differente dal passato. A quasi vent'anni dalla caduta dell'Unione Sovietica, ogni Repubblica era riuscita a trovare la propria via nell'indipendenza, diventando uno stato effettivamente indipendente, con un governo relativamente stabile, un'identità nazionale, completo di confini geografici riconosciuti, ed avendo un ruolo nella comunità internazionale, interagendo o facendo parte di organizzazioni internazionali con altri attori.¹⁸⁸ Invero, gli stati centroasiatici, rispetto agli anni Novanta, erano maggiormente coinvolti nella vita internazionale, e non erano più percepiti come appartenenti ad una regione lontana e poco conosciuta.¹⁸⁹ Ritrovandosi perciò al centro di un interesse proveniente da più attori internazionali, come Russia, Cina, ed ovviamente Unione Europea, le Repubbliche hanno sviluppato una politica estera multivettoriale, aperta perciò ad instaurare relazioni con diversi attori per entrare a far parte del mercato globale. Inoltre, gli stati centroasiatici si sono aperti alla comunità internazionale anche per allentare la loro dipendenza dagli stati vicini alla regione, causata dalla posizione geografica senza sbocchi sul mare,¹⁹⁰ e proteggere la loro indipendenza e sovranità nazionale.¹⁹¹

La presenza di altri attori nel territorio con politiche differenti, rese necessario per l'UE distinguersi da quest'ultime che concentravano i loro sforzi nella regione esclusivamente nella promozione della

¹⁸⁷ IES Brussels, “European Geostrategy in Central Asia with Dr. Stephen J. Blank”, video YouTube, 9 gennaio 2015, <https://www.youtube.com/watch?v=npNqksExFH0>

¹⁸⁸ Trenin, Dmitri, “Contemporary issues in international security: Central Asia”, Central Asian Security Trends: views from Europe and Russia, Strategic Studies Institute, US Army War College, 2011, p. 38, <http://www.jstor.org/stable/resrep11956.6>.

¹⁸⁹ Nota del Consiglio Europeo 10113/07 “The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership”, Bruxelles, 31 maggio 2007, p. 4.

¹⁹⁰ European Community, “Regional Strategy Paper for Assistance to Central Asia for the period 2007-2013”, 2007, p. 7, https://eeas.europa.eu/archives/docs/central_asia/rsp/07_13_en.pdf.

¹⁹¹ *Ivi*, p. 10.

stabilità e dello status quo.¹⁹² Era essenziale per l'Unione, per uscire dal suo ruolo marginale ed essere un partner strategico ed attivo nella regione, intraprendere una strategia che guardasse al futuro degli stati centroasiatici offrendo la promozione di politiche che rafforzassero la trasformazione politica, sociale ed economica. Inoltre, con il rafforzamento degli stati stessi, si presentava la necessità di proporre politiche che conducessero alla modernizzazione ed allo sviluppo della regione centroasiatica, rispettando ed essendo coerenti con quelle che erano le ambizioni delle Repubbliche.¹⁹³ Perciò, considerata la presenza di alternative per gli stati centroasiatici, rispetto al passato le azioni esterne europee dovevano riuscire a trovare un punto d'incontro tra gli interessi delle parti, soprattutto considerando che nell'implementazione di politiche europee non era presente la prospettiva dell'adesione all'Unione per le Repubbliche, e perciò a disposizione dell'Unione restavano principalmente strumenti di *soft law*. Inoltre, la competizione nel territorio si intensificò a partire dal XXI secolo per la maggiore disponibilità da parte di attori come Russia e Cina di risorse da impegnare nell'attuazione di politiche caratterizzate dalla presenza di condizionalità basse.

Al fine di promuovere una strategia politica efficace, e che incontrasse gli interessi degli stati centroasiatici, l'Unione, dopo il fallimento delle azioni politiche perseguite precedentemente, doveva concentrare i propri sforzi nelle aree maggiormente predisposte all'adozione delle politiche europee. Invero, l'instaurazione di un approccio di successo nei paesi più aperti, avrebbe conseguentemente significato un incremento di possibilità di espansione delle stesse anche agli stati più chiusi, condotti da autocrazie molto dure, come ad esempio il Turkmenistan o l'Uzbekistan.

La competizione formatasi nella regione, con la partecipazione di stati non rappresentanti delle democrazie liberali come Russia o Cina, comportava inoltre l'ulteriore rischio di implementazione di politiche a stampo autoritario nella regione. Per questo motivo, per poter competere nella regione, l'Unione Europea doveva concentrare la propria politica su tre direttrici riguardanti:

- La promozione di una strategia che si basasse sulla visione futura europea dell'Asia Centrale, coerente con gli interessi delle parti, ma ferma sull'esportazione dei valori fondamentali dell'Unione non sacrificando l'identità europea;
- Il focalizzarsi nella creazione di relazioni di tipo economico, politico, commerciale e culturale con gli stati centroasiatici che più condividono i valori europei e la visione europea del futuro della regione;
- La cooperazione con altri attori presenti nel territorio, al fine di rafforzare la politica europea. Ciò significa, ad esempio, collaborare con la Russia nell'implementazione di politiche riguardanti la tutela dei diritti delle minoranze, con la Cina nel settore economico, con le

¹⁹² Melvin, Neil J., "The European Union's strategic role in Central Asia", CEPS, Policy Brief no. 128, marzo 2007, p. 1.

¹⁹³ *Ivi*, p. 2.

organizzazioni internazionali del territorio in materia di sicurezza, o con organizzazioni internazionali che condividono i valori fondamentali europei, come la Banca Mondiale, per rafforzare la loro diffusione nella regione centroasiatica.¹⁹⁴

3.1 La diffusione dei valori fondamentali europei

Il crescente interesse europeo per la regione era già stato dimostrato nel 2005 con la nomina del primo Rappresentante Speciale Europeo per l'Asia Centrale, il cui ruolo fu fondamentale per la creazione della Strategia Europea per l'Asia Centrale che fu presentata al Consiglio dalla Germania il 22 giugno 2007, per essere poi adottata nel mese di luglio dello stesso anno. Il nuovo programma, lanciato in virtù della crescente importanza strategica che la regione stava assumendo, mirava a creare un "approccio bilaterale e regionale equilibrato"¹⁹⁵, al fine di promuovere la cooperazione regionale per affrontare le problematiche regionali comuni, ma contemporaneamente rispettando le caratteristiche e le ambizioni delle singole Repubbliche.

All'interno dell'Unione era già stata avanzata da diverso tempo la volontà di ripensare i programmi che sostenevano le relazioni col territorio centroasiatico. Invero, il dialogo tra le parti era sorretto da accordi bilaterali di partenariato e cooperazione, e da programmi di assistenza tecnica, che riguardando settori e questioni differenti non si intersecavano e perciò non rappresentavano una strategia d'azione coerentemente coordinata. Gli sviluppi del XXI secolo portarono la questione energetica e della sicurezza ad un livello prioritario per l'Unione, che non poteva più gestire le nuove sfide ed opportunità sorte mediante gli strumenti precedentemente attuati nel territorio.

La nuova Strategia Europea realizzata nel 2007 per l'Unione è stata un primo tentativo di ripensare le relazioni con gli stati dell'Asia Centrale, dando importanza alle nuove politiche europee di stampo realista, ma restando coerente con la sua parte ideale di diffusione dei valori fondamentali. Invero, mediante la Strategia l'Europa ha segnato un punto di svolta nella sua politica estera in Asia Centrale, decidendo di non limitarsi più ad un'azione nei settori di sua competenza, e dei quali rappresenta anche un modello, ma aprendosi ad instaurare politiche con un campo d'azione che riguarda anche i settori della sicurezza e dell'energia. Oltre a ciò, l'Unione ha mantenuto anche il suo impegno nella diffusione dei valori fondamentali nella regione, con l'obiettivo di costruire una sovrastruttura di interessi che si fonda sulle norme della democrazia e dei diritti umani.¹⁹⁶ Invero, nonostante sia stata

¹⁹⁴ Melvin, Neil J., "The European Union's strategic role in Central Asia", CEPS, Policy Brief no. 128, marzo 2007, p. 5.

¹⁹⁵ Council of the EU, European Union and Central Asia, 2007, citato in Spaiser, Olga Alinda, "The EU as a Security Actor in Central Asia: Minor but not Marginal", l'Europe in Formation no. 375, gennaio 2015.

¹⁹⁶ Voloshin, Georgiy, "The European Union's Normative Power in Central Asia Promoting Values and Defending Interests", London, Palgrave Pivot, 2014, p. 44.

compiuta una svolta in termini più realisti, la strategia si fonda sulla diffusione e sullo sviluppo nella regione dei valori fondamentali europei, in quanto:

“The EU has a strong interest in a peaceful, democratic and economically prosperous Central Asia. These aims are interrelated. The aim of the EU strategy is therefore to actively cooperate with the Central Asia states in reaching these goals as well as to contribute to safeguarding peace and prosperity in neighboring countries.”¹⁹⁷

Il documento della Strategia Europea per l'Asia Centrale definisce in linea generale degli obiettivi e degli interessi da perseguire mediante l'applicazione della strategia, e questi sono definiti più dettagliatamente nel Documento della Strategia Regionale per l'Assistenza all'Asia Centrale per il periodo 2007-2013. Quest'ultimo documento è una strategia di assistenza finanziaria a sia livello bilaterale che regionale, che analizzando le sfide democratiche, economiche e sociali dei paesi della regione definisce il contesto in cui sarà prestata l'assistenza europea e determina gli obiettivi e le priorità del sostegno agli stati centroasiatici, indicando i principali mezzi d'assistenza appartenenti soprattutto allo Strumento di Cooperazione allo Sviluppo, per cui nella regione è stato stanziato per l'intero periodo un budget indicativo di € 719 milioni.¹⁹⁸ Il budget per l'implementazione della strategia è distribuito su tre settori prioritari:

- Il 40-45% del budget per la riduzione della povertà e l'incremento degli standard di vita;
- Il 30-35% sulla cooperazione regionale in Asia Centrale e relazioni di buon vicinato;
- Il 20-25% per la promozione del buon governo e la riforma economica.¹⁹⁹

Lo scopo principale della Strategia Regionale per l'Assistenza, come enunciato nel documento “is to promote the stability and security of the countries of Central Asia, to assist in their pursuit of sustainable economic development and poverty reduction and to facilitate closer regional cooperation both within Central Asia and between Central Asia and the EU.”²⁰⁰

La Strategia Regionale per l'Assistenza è stata elaborata sulle esperienze di assistenza europee passate nella regione centroasiatica, ed è stata sviluppata congiuntamente con i governi delle Repubbliche, sia per definire un supporto il più coerente possibile con le sfide regionali comuni, che per elaborare dei programmi di assistenza specifici per ogni singolo stato basandosi sulle esigenze interne, gli obiettivi dell'agenda politica statale e gli obiettivi degli Accordi di Partenariato e Cooperazione,²⁰¹

¹⁹⁷ Nota del Consiglio Europeo 10113/07 “The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership”, Bruxelles, 31 maggio 2007, p. 4.

¹⁹⁸ European Community, “Regional Strategy Paper for Assistance to Central Asia for the period 2007-2013”, 2007, p. 3, https://eeas.europa.eu/archives/docs/central_asia/rsp/07_13_en.pdf.

¹⁹⁹ *Ivi*, p. 3.

²⁰⁰ *Ivi*, p. 3.

²⁰¹ *Ivi*, p. 3.

come indicato nel testo della strategia stessa “it takes account of their common aspects as well as specific national context and requirements.”²⁰²

La politica estera europea si divide sempre tra l’esportazione dei propri valori ed il perseguimento degli obiettivi comunitari, in particolare l’UE si adopera per promuovere la democrazia, il rispetto dei diritti umani, la prosperità, il lavoro dignitoso, la sicurezza e lo sviluppo sostenibile. Nella cooperazione con gli stati centroasiatici l’Unione si impegna a perseguire tre obiettivi fondamentali:

- Attuare riforme affinché sia garantita la stabilità e la sicurezza dei paesi dell’Asia Centrale;
- Assistere questi paesi ad implementare politiche sociali ed economiche per diminuire la povertà ed aumentare il tenore di vita;
- Mantenere un dialogo politico aperto con le Repubbliche, al fine di promuovere una cooperazione regionale più stretta sia tra gli stati centroasiatici, che tra l’Asia Centrale e l’Unione, soprattutto nei settori di interesse strategico, come l’energia, i trasporti, l’istruzione e l’ambiente.

L’ultimo punto degli obiettivi fondamentali da perseguire per l’Unione rappresenta una delle sfide più complicate della regione centroasiatica, invero, tutti i tipi di cooperazione regionale in Asia Centrale hanno difficoltà a radicarsi, perché gli stati sono ancora concentrati al mantenimento della stabilità interna ed alla costruzione della loro sovranità, e perciò si percepiscono reciprocamente come nemici.²⁰³

La Strategia Europea del 2007, riconoscendo che le Repubbliche dalla loro indipendenza hanno vissuto una significativa trasformazione politica ed economica,²⁰⁴ pone nuovamente l’accento sullo sviluppo e sul consolidamento di società stabili, giuste, aperte e che condividono le principali norme internazionali. Nel documento della strategia, dopo i limitati successi delle politiche passate nella diffusione e nel consolidamento dei valori fondamentali europei, è possibile notare un approccio più pragmatico in materia sin dall’introduzione che recita:

“Good governance, the rule of law, human rights, democratization, education and training are key areas where the EU is willing to share experience and expertise. The EU can offer experience in regional integration leading to political stability and prosperity. Lessons learnt from the political and economic transformation of Central Asia and Eastern Europe can also be offered. With their rich traditions and centuries-old exchanges, the EU and Central Asia can contribute actively to the dialogue between civilizations.”²⁰⁵

²⁰² Nota del Consiglio Europeo 10113/07 “The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership”, Bruxelles, 31 maggio 2007, p. 4.

²⁰³ IES Brussels, “European Geostrategy in Central Asia with Dr. Stephen J. Blank”, video YouTube, 9 gennaio 2015, <https://www.youtube.com/watch?v=npNqksExFH0>

²⁰⁴ Nota del Consiglio Europeo 10113/07 “The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership”, Bruxelles, 31 maggio 2007, p. 2.

²⁰⁵ *Ivi*, p. 2.

Comparando questa introduzione con i paragrafi delle politiche indirizzate agli stati centroasiatici precedentemente, è possibile notare un cambiamento nella dialettica europea, passando dall'includere nei documenti delle enunciazioni di valori fondamentali basilari per lo sviluppo di relazioni tra l'Unione e stati terzi, all'indicare valori più generali come necessari per le relazioni tra le parti, mostrando però al contempo una forte volontà da parte europea di condividere la propria esperienza e la propria competenza per lo sviluppo di valori fondamentali come la democrazia, i diritti umani e lo stato di diritto. Il cambiamento europeo verso un approccio più realista nella diffusione dei valori fondamentali è rimarcato anche dal titolo stesso della sezione V, riguardante i diritti umani, lo stato di diritto, la democrazia ed il buon governo, "un approccio rafforzato dell'Unione Europea".²⁰⁶

Il documento, però, non manca di mettere enfasi sui valori europei, stabilendo nell'apertura della sezione V che "a stable political framework and functioning economic structures are dependent on respect of the rule of law, human rights, good governance and the development of transparent, democratic political structures".²⁰⁷ Queste dichiarazioni, già presenti nei documenti delle azioni esterne europee nel territorio centroasiatico, nella nuova Strategia sono seguite da un'indicazione di come l'Unione intente implementare lo sviluppo dei valori citati nella regione, ovvero attraverso la creazione di una magistratura indipendente, che per funzionare necessita obbligatoriamente di strutture politiche basate sullo stato di diritto e sul rispetto degli standard internazionali sulla tutela dei diritti umani.²⁰⁸

L'Unione ha perciò rinnovato il suo impegno nella diffusione dei valori fondamentali, sostenendo però che questi sono radicabili nei territori centroasiatici se prima ci si adopera a prestare assistenza ad una delle priorità della strategia, ovvero alla diminuzione della povertà, al miglioramento degli standard di vita, all'istruzione ed al mercato del lavoro. "In this way, the EU will enable the states of Central Asia to complete their political and economic transition, and thus to consolidate broader values of democracy, the rule of law, good governance and respect for human rights and decent work on which sustainable development must be built."²⁰⁹ L'Unione, perciò, considera le politiche volte allo sviluppo dell'economia di mercato e allo sradicamento della povertà negli stati come prerequisiti, ed il superamento di queste problematiche interne è necessario per poter proseguire nella transizione. Coerentemente con la scelta di esercitare una politica estera più realista, in questo campo nel documento della Strategia Regionale per l'Assistenza è chiaramente indicato che il lavoro da svolgere è ancora tanto, in quanto nella regione centroasiatica sono stati compiuti dei progressi negli

²⁰⁶ *Ivi*, p. 7.

²⁰⁷ *Ivi*, p. 7.

²⁰⁸ *Ivi*, p. 7.

²⁰⁹ European Community, "Regional Strategy Paper for Assistance to Central Asia for the period 2007-2013", 2007, p. 7, https://eeas.europa.eu/archives/docs/central_asia/rsp/07_13_en.pdf.

anni, ma non in tutti gli stati interessati dalle azioni esterne europee, e perciò questi paesi “are still far from being liberal democracies based on the rule of law and respect for human rights.”²¹⁰

La nuova Strategia, per quanto riguarda la diffusione dei valori, delle norme e pratiche europee si concentra ancora sulla diffusione di procedure, che avviene mediante il perseguimento degli obiettivi degli Accordi di Partenariato e Cooperazione, ed il trasferimento, attuato con gli scambi commerciali tra le parti ed i programmi di aiuto tecnico ed assistenza. Con l’implementazione della nuova Strategia, ha cominciato però ad assumere un ruolo sempre più importante anche la diffusione di informazioni,²¹¹ esercitata nel territorio centroasiatico tramite l’utilizzo di uno strumento di politica estera adoperato dall’Unione con paesi terzi, ovvero i dialoghi in materia di diritti umani. All’interno della Strategia hanno un ruolo essenziale, in quanto hanno l’obiettivo di promuovere il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, lo sviluppo sostenibile, la stabilità e la pace.²¹² La definizione di dialoghi in materia di diritti umani è importante, perché vengono stabiliti con ogni paese dei canali di discussione, creando perciò un dialogo strutturato, ufficiale, regolato ed orientato al perseguimento dei risultati.

I dialoghi in materia di diritti umani con i paesi centroasiatici hanno due obiettivi principali:

- “discussing questions of mutual interest and enhancing cooperation on human rights, inter alia in multilateral fora such as the United Nations and the OSCE,
- Rising the concerns felt by the EU as regards the human rights situation in the countries concerned, information gatherings and initiatives to improve the relevant human rights situations.”²¹³

Attraverso l’esercizio dei dialoghi è possibile che si sviluppino programmi o progetti a sostegno dei diritti umani, la democrazia e lo stato di diritto, affinché gli stati centrasiatrici abbiano la possibilità di essere supportati nel rispetto delle loro obbligazioni in materia. In particolare, il supporto offerto nei programmi di aiuto tecnico e finanziario in materia è finanziato dallo Strumento Europeo per la Democrazia ed i Diritti Umani.²¹⁴

Il primo dialogo sui diritti umani è stato concordato formalmente nel 2007 con l’Uzbekistan, anche se già nel 2005 era stato avviato un dialogo *ad hoc* con il Turkmenistan, che poi nel 2008 venne ampliato ad un dialogo regolare e strutturato.²¹⁵ Nell’aprile 2008, nel contesto della riunione

²¹⁰ European Community, “Regional Strategy Paper for Assistance to Central Asia for the period 2007-2013”, 2007, p. 8, https://eeas.europa.eu/archives/docs/central_asia/rsp/07_13_en.pdf.

²¹¹ Voloshin, Georgiy, “The European Union’s Normative Power in Central Asia Promoting Values and Defending Interests”, London, Palgrave Pivot, 2014, p. 46.

²¹² Nota del Consiglio Europeo 10113/07 “The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership”, Bruxelles, 31 maggio 2007, p. 7.

²¹³ *Ivi*, p. 7.

²¹⁴ European Commission External Action, “EU human rights dialogues in Central Asia”, p. 1, https://eeas.europa.eu/archives/docs/central_asia/docs/factsheet_hr_dialogue_en.pdf

²¹⁵ *Ivi*, p. 1.

ministeriale UE-Asia Centrale ad Ashgabat, fu raggiunto un accordo per avviare, nel corso dello stesso anno, i dialoghi in materia di diritti umani anche con le altre Repubbliche centroasiatiche di Kazakistan, Tagikistan, e Kirghizistan. Come risultato finale, sono stati avviati dialoghi annuali in materia di diritti umani bilateralmente con tutti gli stati dell'Asia Centrale, e seminari della società civile, con ONG e comunità accademiche.²¹⁶

Gli incontri coinvolgono i funzionari della Commissione Europea per i diritti umani, la Presidenza ed il Segretariato del Consiglio, ed i funzionari dei dipartimenti competenti negli stati centroasiatici. L'incontro segue un modello standard che esamina la situazione corrente in materia di diritti umani nel paese, e solleva argomenti ritenuti fondamentali, come il sistema giudiziario e penale, i diritti e le libertà civili, la cooperazione con organizzazioni internazionali, ed infine si esaminano episodi preoccupanti di violazione dei diritti umani.²¹⁷

L'avvio di questi canali bilaterali di discussione con tutti i paesi centroasiatici ha dato la possibilità all'Unione Europea di sollevare concretamente ai relativi governi questioni sui diritti umani, soprattutto in relazione ai casi di violazione dei diritti umani nei confronti di attivisti della società civile, per le critiche sollevate.²¹⁸ Da parte dei governi centroasiatici l'aprirsi alla creazione di incontri annuali in materia di diritti umani ha evidenziato la volontà di assumersi un impegno nel cercare di regolare il proprio ordinamento interno, ma questo impegno, data la persistenza delle violazioni dei diritti umani nei paesi, è stato assunto a livello retorico, senza portare ad una sua applicazione reale e perciò senza portare a miglioramenti significativi.²¹⁹ Invero, i dialoghi instaurati con Kazakistan, Tagikistan e Kirghizistan hanno portato allo svolgimento di incontri funzionali in un'atmosfera costruttiva,²²⁰ mentre gli incontri tenuti con Uzbekistan e Turkmenistan si sono svolti in una situazione completamente diversa, molto più complicata a causa dei toni evasivi ed a tratti aggressivi da parte dei governi dei due paesi fortemente autoritari e repressivi.²²¹

È necessario infatti sottolineare che, sebbene i dialoghi in materia di diritti umani rappresentino una possibilità di istituire un momento per sollevare questioni di rilevanza fondamentale e preoccupazioni in relazione ad avvenimenti nei paesi dell'Asia Centrale, questi sono dei procedimenti di dialogo, e non di negoziazione. L'Unione Europea invero sostiene che in questo ambito sia importante mantenere un approccio *soft*,²²² affinché gli stati rimangano coinvolti in un programma comune volto

²¹⁶ *Ivi*, p. 1.

²¹⁷ Boonstra, Jos, et al., "Monitoring the EU's Central Asia Strategy", Centre for European Policy Studies CEPS e Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior FRIDE, 2010, p. 66.

²¹⁸ Voloshin, Georgiy, "The European Union's Normative Power in Central Asia Promoting Values and Defending Interests", London, Palgrave Pivot, 2014, p. 46.

²¹⁹ *Ivi*, p. 47.

²²⁰ Boonstra, Jos, et al., "Monitoring the EU's Central Asia Strategy", Centre for European Policy Studies CEPS e Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior FRIDE, 2010, p. 67.

²²¹ *Ivi*, p. 67.

²²² *Ivi*, p. 68.

a sviluppare ideali condivisi. Invero, con la nuova Strategia l'Unione ha mantenuto generalmente lo strumento della condizionalità per garantire che l'assistenza assicurata dai programmi tecnici e finanziari andasse a sostegno degli stati che condividevano realmente la visione normativa dell'UE attraverso l'implementazione di riforme politiche per la transizione verso la democrazia, lo stato di diritto ed il mercato libero. Anche il documento della Strategia Regionale per l'Assistenza menziona la presenza dello strumento della condizionalità²²³, ed il rispetto di quest'ultima come presupposto per la ricezione dei fondi predisposti dai programmi europei. Nonostante ciò, nei documenti della nuova Strategia non sono indicati chiaramente le circostanze ed i meccanismi di limitazione dell'assistenza europea per il non allineamento ai valori fondamentali europei previsto dai programmi instaurati con i paesi centroasiatici. Ad esempio, nei documenti non sono specificati i costi provenienti dal mancato rispetto delle norme e degli standard europei, e perciò la risposta dell'Unione all'aumento di autoritarismo o di violazioni di diritti umani nella regione rimane priva di valore significativo.²²⁴

Perciò, in materia di diritti umani, e soprattutto in relazione al perseguimento di attività come i dialoghi in materia di diritti umani con paesi autoritari è lecito domandarsi “is such activity contributing to the cause of improving human rights in these states, or is it merely a pretence on both sides to be engaging in the intended activity?”²²⁵ Invero, in materia di diffusione di diritti umani in paesi autoritari il principale limite dell'utilizzo di strumenti di soft law è che, sebbene questi permettano di procedere nello sviluppo dei valori o di avere un impatto anche se minimo, esiste la possibilità di produrre un effetto controproducente, legittimando degli atti di paesi autoritari che non sono altro che sforzi a livello di pubbliche relazioni.²²⁶

Inoltre, con lo sviluppo della materia dei diritti umani si è anche assistito allo sviluppo di un fenomeno di separazione tra l'adozione e la condivisione di politiche a tutela dei diritti umani e le effettive pratiche attuate all'interno degli stati. Il fenomeno è stato studiato da Emilie Hafner-Burton e Kiyoteru Tsutsui nel loro saggio del 2005 “*Human rights in a globalizing world: the paradox of empty promises*”,²²⁷ che studia la diffusione degli accordi sui diritti umani, e come questi possano divenire “un'arma a doppio taglio”.²²⁸ Invero, ad oggi esistono pochi meccanismi istituzionalizzati di controllo sui trattati in materia di diritti umani, e ciò rappresenta un forte incentivo, soprattutto per

²²³ European Community, “Regional Strategy Paper for Assistance to Central Asia for the period 2007-2013”, 2007, p. 28, https://eeas.europa.eu/archives/docs/central_asia/rsp/07_13_en.pdf.

²²⁴ Voloshin, Georgiy, “The European Union’s Normative Power in Central Asia Promoting Values and Defending Interests”, London, Palgrave Pivot, 2014, p. 46.

²²⁵ Boonstra, Jos, et al., “Monitoring the EU’s Central Asia Strategy”, Centre for European Policy Studies CEPS e Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior FRIDE, 2010, p. 68.

²²⁶ *Ivi*, p. 68.

²²⁷ Hafner-Burton, Emilie M., Tsutsui, Kiyoteru, “Human Rights in a Globalizing World: The Paradox of Empty Promises”, AJS Volume 110, no. 5, marzo 2005, pp. 1373-1411.

²²⁸ *Ivi*, p. 1378.

governi autoritari, ad accettare impegni non per una reale volontà ad implementare politiche per lo sviluppo del rispetto dei diritti umani, ma piuttosto per sfruttarli come scudo e dimostrare alla comunità internazionale che ci si sta adattando agli standard internazionali, realizzando perciò un paradosso delle promesse vuote. Lo studio in questione evidenzia che ciò produce un effetto significativo nella diffusione dei valori relativi alla democrazia, il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali e dello stato di diritto è la pressione esercitata dal sistema della società civile internazionale²²⁹ sui governi di paesi autoritari e su attori internazionali, affinché la pratica interna si allinei con la normativa e gli standard ai quali si è deciso di adeguarsi.

Questa separazione tra la teoria e la pratica sembrerebbe prodursi anche nei paesi dell'Asia Centrale, dove i governi sin dai primi anni Novanta hanno accettato di intraprendere politiche di transizione verso uno sviluppo della democrazia e dello stato di diritto, con un conseguente maggiore rispetto dei diritti umani, ma questa volontà dimostrata non sembra aver prodotto dei risultati significativi nel territorio, dimostrando perciò anche gli stessi limiti dell'azione esterna del potere normativo europeo. Seguendo gli studi prodotti da Hafner-Burton e Tsuysui, per produrre in risultato in materia di tutela dei diritti umani del territorio centroasiatico bisognerebbe lavorare più a contatto con la società civile internazionale, per rafforzare la pressione di quest'ultima sui governi centroasiatici. Ad esempio, dovrebbe essere intensificata l'interazione tra i canali ufficiali di dialogo ed i seminari della società civile.²³⁰

I dialoghi con gli stati dell'Asia Centrale in materia di diritti umani sono stati aperti nella regione anche lo scopo di supportare il raggiungimento degli obiettivi previsti dai programmi di assistenza tecnica e finanziaria, ed i progetti finanziati dallo Strumento Europeo per la Democrazia ed i Diritti Umani (EIDHR).²³¹ Quest'ultimo è uno strumento dell'Unione utilizzato per sostenere finanziariamente i progetti per lo sviluppo ed il raggiungimento della democrazia, per la protezione dei diritti umani, e per finanziare la società civile. Attraverso questo strumento sono stati finanziati € 9 milioni nel periodo 2005-2011, per supportare attivamente progetti su base bilaterale, soprattutto in Kazakistan, Kirghizistan e Tagikistan, e tre progetti su base regionale.

²²⁹ Ivi, p. 1401.

²³⁰ Boonstra, Jos, et al., "Monitoring the EU's Central Asia Strategy", Centre for European Policy Studies CEPS e Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior FRIDE, 2010, p. 69.

²³¹ Nota del Consiglio Europeo 10113/07 "The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership", Bruxelles, 31 maggio 2007, p. 8.

	Numero di progetti	Totale in €
Progetti regionali	3	1,020,686
Kazakistan	16	1,743,552
Kirghizistan	16	2,895,763
Tagikistan	19	3,481,018
Totale	54	9,141,019

Fonte: Boonstra, Jos, et al., “Monitoring the EU’s Central Asia Strategy”, Centre for European Policy Studies CEPS e Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior FRIDE, 2010, p. 99.

Tabella 1: Progetti finanziati dallo Strumento Europeo per la Democrazia ed i Diritti Umani 2005-2011

Tra i progetti regionali finanziati dallo Strumento Europeo per la Democrazia ed i Diritti Umani, all’intero della Strategia fu lanciato nel 2008 uno dei progetti principali, ovvero “EU Rule of Law Initiative for Central Asia”. Attraverso il progetto l’Unione intendeva rispondere alla volontà espressa dalle Repubbliche di cooperare al fine di sviluppare il loro stato di diritto, sistema legale, le pratiche di buon governo e combattere la corruzione.²³² Il progetto, attraverso una stretta cooperazione tra gli stati centroasiatici, la Commissione Europea e gli stati membri europei, era pensato per lavorare in risposta a specifiche priorità identificate negli stati. La Rule of Law Initiative era promossa principalmente da due stati membri europei, Germania e Francia, e mirava a bilanciare un approccio regionale per il raggiungimento di obiettivi fondamentali come lo sviluppo del sistema giudiziario, lo sviluppo dello stato di diritto e la modernizzazione della legislazione in materiale commerciale ed amministrativa, con un approccio specificatamente realizzato per risolvere le problematiche interne ai diversi stati centroasiatici.

Il progetto prevedeva anche la creazione di una piattaforma di incontri a livello ministeriale, con il principale obiettivo di rafforzare il dialogo politico UE-Asia Centrale,²³³ per analizzare gli sviluppi prodotti dalle politiche implementate, esaminare lo status delle aree di riforma prioritaria nella regione, ed instaurare un dialogo sulle riforme per lo sviluppo dei sistemi giuridici dei singoli stati centroasiatici.²³⁴ Inoltre, attraverso il progetto l’Unione intendeva condividere le proprie competenze attraverso dei seminari di formazione, che avvennero nel corso del 2009. Il primo tra Kirghizistan, Germania e la Commissione Europea, ed aveva il principale obiettivo di fornire formazione pratica

²³² *Ivi*, p. 8.

²³³ Isaacs, Rico, “The EU’s Rule of Law Initiative in Central Asia”, EUCAM, policy brief no. 9, agosto 2009, p. 2, <http://aci.pitt.edu/11483/1/1898.pdf>

²³⁴ European Commission External Action, “EU Rule of Law Initiative for Central Asia”, p.1, https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/droi/dv/10_easfactsheetlaw/10_easfactsheetlaw_en.pdf

ad avvocati e personale giudiziario del paese, mentre il secondo avvenne tra Uzbekistan, Francia e Commissione Europea col fine di formare sul rispetto dei diritti alla difesa nei procedimenti penali.²³⁵ Le azioni descritte riguardano obiettivi a breve termine, ma il progetto prevede anche un programma a lungo termine per sviluppare gli strumenti utili alla riforma del sistema giuridico.

Il programma Rule of Law Initiative mirava inoltre a coinvolgere attivamente la società civile degli stati centroasiatici, in quanto l'Unione sosteneva nella stessa Strategia che "a developed and active civil society and independent media are vital for the development of a pluralistic society".²³⁶ Invero, l'iniziativa Europea aveva il principale fine di stabilire un dialogo politico che coinvolgesse i paesi dell'Asia Centrale, la Commissione Europea, gli stati membri, e altri attori della società internazionale, come ONG. L'obiettivo e la struttura della politica si basavano sull'idea tedesca di intraprendere con questi paesi un dialogo incondizionato nel tentativo di condurre i governi centroasiatici ad intraprendere riforme interne garantendo perciò una maggiore sicurezza nella regione.²³⁷ E' presentato perciò come un approccio collaborativo volto alla creazione di un rapporto di fiducia tra le parti, al fine di poter instaurare dialoghi sulle politiche di buon governo, sullo stato di diritto e sullo stato della tutela dei diritti umani, che in un contesto di rapporti con tensioni sarebbero impossibili da avviare.²³⁸

L'istituzione di politiche da parte europea con le Repubbliche centroasiatiche sulla base di condizionalità basse o nulle, come nel caso della Rule of Law Initiative, ha determinato l'insorgenza di critiche su una presunta legittimazione da parte europea di regimi autoritari che non rispettano gli standard internazionali in materia di democrazia e rispetto dei diritti umani.²³⁹

Invero, la mancata volontà da parte degli stati centroasiatici ad attuare concretamente gli impegni presi e la mancanza di meccanismi di condizionalità specifici ed efficaci, non sono considerati come le uniche problematiche nell'azione del potere normativo europeo in Asia Centrale. Principalmente, la politica estera europea nei confronti della regione sembrerebbe soffrire di contraddizioni tra la diffusione dei valori fondamentali ed il perseguimento degli interessi.²⁴⁰ È stato notato che nel territorio l'Unione Europea è stata disposta a sacrificare il rispetto dei propri principi da parte dei suoi

²³⁵ *Ivi*, p. 2

²³⁶ Nota del Consiglio Europeo 10113/07 "The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership", Bruxelles, 31 maggio 2007, p. 9.

²³⁷ Isaacs, Rico, "The EU's Rule of Law Initiative in Central Asia", EUCAM, policy brief no. 9, agosto 2009, p. 3, <http://aei.pitt.edu/11483/1/1898.pdf>

²³⁸ Gernot, Erler, "Towards a new EU Ostpolitik? Russia, Eastern Europe and Central Asia", citato in Isaacs, Rico, "The EU's Rule of Law Initiative in Central Asia", EUCAM, policy brief no. 9, agosto 2009, p. 3, <http://aei.pitt.edu/11483/1/1898.pdf>

²³⁹ Isaacs, Rico, "The EU's Rule of Law Initiative in Central Asia", EUCAM, policy brief no. 9, agosto 2009, p. 3, <http://aei.pitt.edu/11483/1/1898.pdf>

²⁴⁰ Voloshin, Georgiy, "The European Union's Normative Power in Central Asia Promoting Values and Defending Interests", London, Palgrave Pivot, 2014, p. 49.

partner, in virtù di considerazioni economiche che non permettevano all'Unione di rifiutarsi di cooperare con regimi autoritari.²⁴¹ La stessa società civile internazionale si è dimostrata critica nei confronti dell'azione esterna europea nel territorio centroasiatico, e la petizione creata da più di quaranta ONG ne è chiara espressione. Nel documento, viene dichiarato che le azioni europee nel campo dello sviluppo dello stato di diritto, della democrazia, e del rispetto dei diritti umani non hanno portato alcun cambiamento significativo nella regione, e che al contrario da quanto aspettato dall'implementazione delle politiche negli stati centroasiatici si è registrato anche un calo del rispetto di questi valori nel corso dei primi anni di attuazione della Strategia Europea per l'Asia Centrale, ed i programmi da essa contenuti in materia.²⁴² Le politiche europee, perciò, sarebbero accusate di mancare di coerenza con il perseguimento dei valori fondamentali, alla base dell'impegno dell'Unione nella sua politica estera come affermato dai Trattati sull'Unione. Specificatamente, il documento firmato dalle ONG segnala che:

“The EU should be consistent in addressing human rights in its relations with the Central Asian governments and stay true to its values at all times, not allowing other interests in the fields of energy and security to serve as an excuse for downplaying or ignoring human rights on any occasion. By expressing human rights concerns in some cases, while downplaying them in others, the EU risks delivering the message to the Central Asian governments that it is ready to trade its values when the circumstances so require. This will undermine the credibility and impact of its human rights policies.”²⁴³

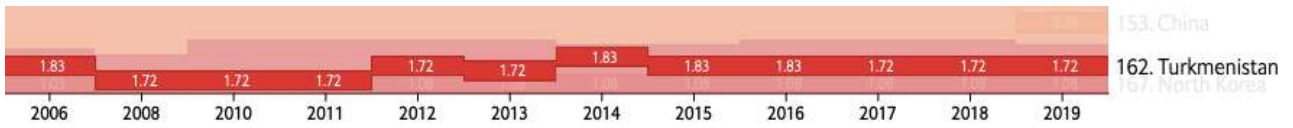
Le politiche europee per la diffusione dei valori fondamentali europei in Asia Centrale hanno sicuramente riscontrato un successo nell'apertura di canali di dialogo con i governi centroasiatici, creando la possibilità di analizzare congiuntamente lo status delle riforme in materia, e di cooperare al fine di attuare uno scambio di competenze ed esperienza per creare delle politiche coerenti con le necessità, le possibilità e le problematiche degli stati partner. Nonostante ciò, la Strategia non ha portato all'attuazione di forme reali nella regione centroasiatica, e perciò non ha prodotto cambiamenti sostanziali. Contrariamente, dall'avvio della nuova Strategia nei paesi dell'Asia Centrale, la democrazia, lo stato di diritto ed il rispetto dei diritti umani sono stati vittime di dinamiche interne agli stati, che hanno portato a registrare un deterioramento di queste pratiche, come è stato registrato dal Democracy Index del The Economist.²⁴⁴

²⁴¹ *Ivi*, p. 50.

²⁴² Civil Society Appeal, “Five-year Anniversary of EU Central Asia Strategy: Placing Human Rights at the Heart of EU Action”, giugno 2012, <https://www.hrw.org/node/246680/printable/print>

²⁴³ *Ivi*.

²⁴⁴ The Economist, “The Economist Intelligence Unit’s Democracy Index”, 22 gennaio 2020, <https://www.economist.com/graphic-detail/2020/01/22/global-democracy-has-another-bad-year>



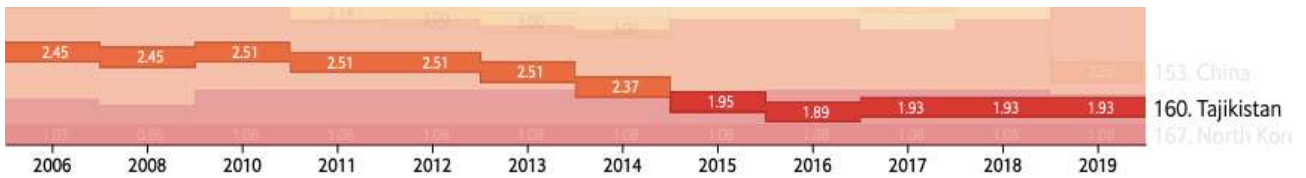
Fonte: The Economist, *The Economist Intelligence Unit's Democracy Index*, 2020, <https://www.economist.com/graphic-detail/2020/01/22/global-democracy-has-another-bad-year>

Figura 4: Democracy Index Turkmenistan.



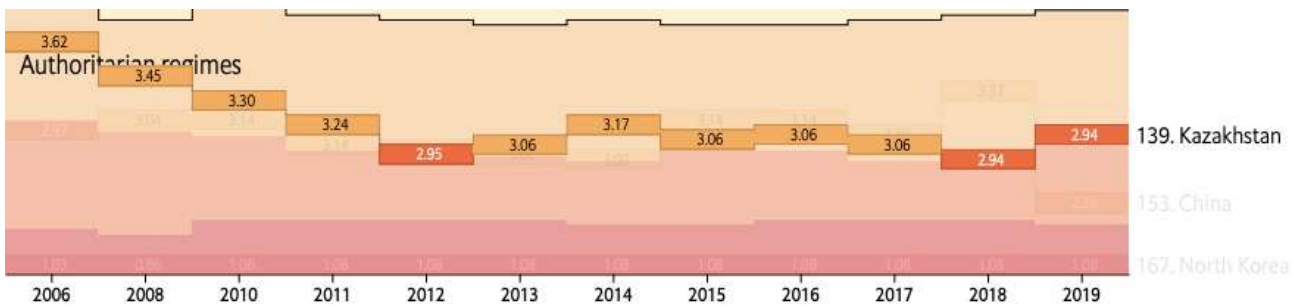
Fonte: The Economist, *The Economist Intelligence Unit's Democracy Index*, 2020, <https://www.economist.com/graphic-detail/2020/01/22/global-democracy-has-another-bad-year>

Figura 5: Democracy Index Uzbekistan.



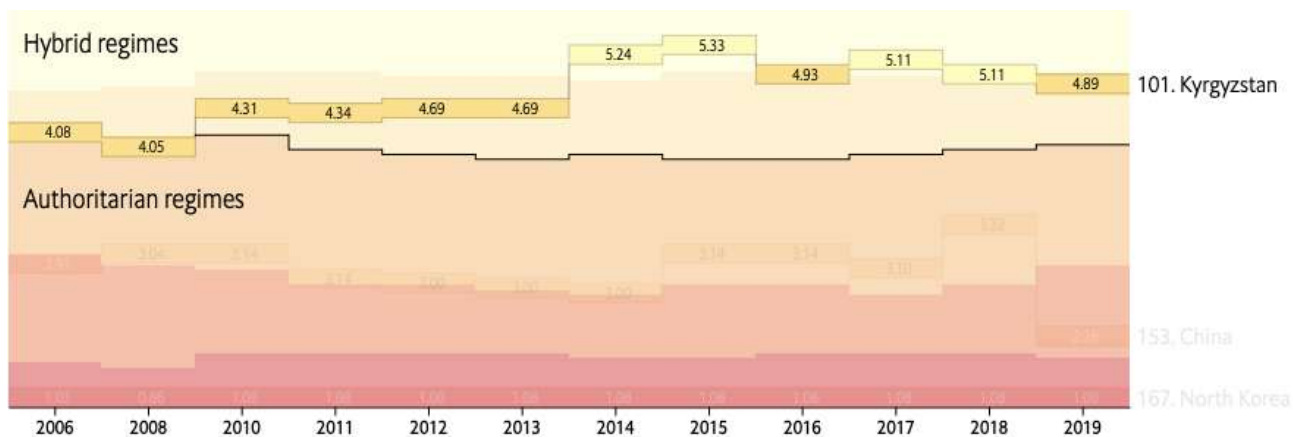
Fonte: The Economist, *The Economist Intelligence Unit's Democracy Index*, 2020, <https://www.economist.com/graphic-detail/2020/01/22/global-democracy-has-another-bad-year>

Figura 6: Democracy Index Tagikistan.



Fonte: The Economist, *The Economist Intelligence Unit's Democracy Index*, 2020, <https://www.economist.com/graphic-detail/2020/01/22/global-democracy-has-another-bad-year>

Figura 7: Democracy Index Kazakhstan.



Fonte: The Economist, *The Economist Intelligence Unit's Democracy Index*, 2020, <https://www.economist.com/graphic-detail/2020/01/22/global-democracy-has-another-bad-year>

Figura 8: Democracy Index Kirghizistan.

Analizzando i grafici dei diversi paesi centroasiatici creati dal The Economist Intelligence Unit's Democracy Index è possibile, infatti, notare come tutte le Repubbliche dall'inizio dell'implementazione della Strategia, non abbiano sviluppato delle politiche significative da verificare un cambiamento di classificazione dei propri stati, continuando perciò ed essere classificate tutte, ad eccezione del Kirghizistan, come regimi autoritari.

Come analizzato precedentemente, le volontà espresse da parte dei governi centroasiatici di allinearsi non solo agli standard internazionali in materia di democrazia, stato di diritto e diritti umani, ma anche con i più stringenti standard europei, senza poi attuare delle politiche di cambiamento significativo nel territorio, sono coerenti con la teoria delle promesse vuote. Invero, questa tendenza è stata rilevata ed espressa anche dalle ONG firmatarie del documento di petizione:

“The EU should insist on concrete and measurable human rights change in the Central Asian countries and not be satisfied with window-dressing, i.e. measures that are taken by the governments of the region to create an impression of human rights progress but that do not result in any meaningful positive change in practice (e.g. the adoption of legislation, action plans or programs that are not adequately or effectively implemented).”²⁴⁵

I governi centroasiatici, pur assumendosi impegni con l'Unione per lo sviluppo di valori, standard e pratiche da essa diffuse, concretamente non intraprendono le politiche e le azioni necessarie per apportare dei cambiamenti significativi. Ciò avviene perché sono gli stessi governi a porsi come barriere all'entrata e al radicamento di questi valori nei loro stati. In primo luogo, il radicamento della democrazia rappresenta una minaccia diretta alla stabilità dei governi stessi, perché la nozione stessa

²⁴⁵ Civil Society Appeal, “Five-year Anniversary of EU Central Asia Strategy: Placing Human Rights at the Heart of EU Action”, giugno 2012, <https://www.hrw.org/node/246680/printable/print>

di democrazia è in contrapposizione con i leader autoritari e le élite che si trovano al vertice delle Repubbliche centroasiatiche. Come indicato anche Strategia Regionale per l'Assistenza, i principali obiettivi di politica interna da perseguire per i governi centroasiatici al fine di mantenere la sicurezza riguardano il contenimento del terrorismo nella regione, di cui fanno parte anche i gruppi di opposizione considerati come "illegali", ed i gruppi di islam radicale.²⁴⁶ Però, le azioni che minano la sicurezza dei paesi dell'Asia Centrale riguardano diversi fattori, principalmente i regimi stessi, che percependo il pluralismo politico come una minaccia per la loro stabilità, reprimono la popolazione, scegliendo la sicurezza e la stabilità del regime stesso a quella dello stato e della sua popolazione.²⁴⁷ Tra l'Unione e gli stanti centroasiatici esiste perciò un disaccordo sull'identificazione delle minacce alla sicurezza nazionale, che porta il processo di democratizzazione nella regione ad un punto critico.²⁴⁸ Inoltre, nella regione centroasiatica i governi sono riusciti a resistere alle sfide presentatesi nel corso del tempo, concedendo privilegi ai gruppi clanici, incrementando così il loro potere.²⁴⁹ Un altro elemento posto dai governi stessi che limita lo sviluppo dei valori europei concerne la presenza di un filtro culturale che perdura sin dai primi anni d'indipendenza, e rende scettici nei confronti dei valori "occidentali" sia i governi che le popolazioni centroasiatiche.²⁵⁰ Come presentato all'inizio del secondo capitolo, i paesi dell'Asia Centrale condividono una storia ed un percorso culturale molto distante da quello degli stati membri dell'Unione Europea, e queste differenze a livello storico-culturale influiscono nel creare una percezione di imposizione di valori occidentali, che non appartengono alla regione. Nonostante ciò, l'Unione cerca di diffondere dei valori che rappresentano uno standard per la comunità internazionale, ed i meccanismi che stanno alla base della democrazia, cioè le elezioni libere ed eque, la presenza di un governo trasparente, e di una società civile libera di esprimersi.²⁵¹ Invero, nel corso del tempo alcune istituzioni democratiche sono state costituite nei paesi centroasiatici, ma queste in concreto non funzionano seguendo una prassi democratica, essendo istituzioni "di facciata" create per dimostrare una volontà di allinearsi agli standard occidentali.²⁵² I leader dell'Asia Centrale, nella loro prima esperienza di autogoverno, hanno come primo obiettivo politico il mantenimento della propria sovranità, e percepiscono ogni tentativo di instaurazione di riforme democratiche nel loro territorio come una sfida alla loro autorità e stabilità,

²⁴⁶ European Community, "Regional Strategy Paper for Assistance to Central Asia for the period 2007-2013", 2007, p. 8, https://ec.europa.eu/archives/docs/central_asia/rsp/07_13_en.pdf.

²⁴⁷ Boonstra, Jos, "Democracy in Central Asia: Sowing in unfertile fields?", EUCAM, Policy brief no. 23, maggio 2012, p. 3.

²⁴⁸ Kavalski, Emilian, "The New Central Asia: The Regional Impact of International Actors", World Scientific Publishing Co., Singapore, 2010, p. 81.

²⁴⁹ *Ivi*, p. 81.

²⁵⁰ Boonstra, Jos, "Democracy in Central Asia: Sowing in unfertile fields?", Policy brief no. 23, EUCAM, maggio 2012, p. 3.

²⁵¹ *Ivi*, p. 3.

²⁵² *Ivi*, p. 3.

ostacolando perciò i progetti dell'Unione per promuovere maggiore partecipazione politica e la creazione di una società civile attiva.²⁵³

Contemporaneamente, l'azione del potere normativo europeo è stata indebolita dall'incoerenza delle politiche europee, che nel perseguimento degli obiettivi in materia di sicurezza ed energia hanno portato all'abbandono delle critiche nei confronti degli autoritarismi centroasiatici.²⁵⁴ Questa separazione tra la volontà europea di diffondere i propri valori e la necessità di perseguire gli interessi comunitari è stata percepita anche dagli stessi leader centroasiatici, i quali hanno notato che l'Unione "gets very cautious about highlighting democratic issues when energy security is at stake."²⁵⁵

I governi centroasiatici, inoltre, hanno percepito anche la crisi di fiducia che stava attraversando la diffusione della democrazia a livello mondiale,²⁵⁶ accentuata dall'ulteriore insuccesso del potere normativo europeo nel far sorgere negli stati autoritari centroasiatici dei cambiamenti in chiave democratica.

3.2 L'approccio dell'UE all'Asia Centrale nel perseguimento degli interessi europei

La regione centroasiatica dall'inizio del XXI secolo ha cominciato ad attrarre un interesse sempre maggiore da parte di diversi attori internazionali, principalmente per due motivi concernenti la sicurezza e l'energia.²⁵⁷ In materia di sicurezza, gli eventi dell'11 settembre 2001 hanno modificato la posizione degli stati dell'Asia Centrale, portandoli ad essere definiti come la prima linea alla lotta al terrorismo, data la loro vicinanza all'Afghanistan, paese che stava dando rifugio al gruppo terroristico di Al Qaeda, grazie al supporto prestato dal regime estremista dei talebani.²⁵⁸ Inoltre, l'Asia Centrale è un territorio prevalentemente musulmano, vicino non solo all'Afghanistan ma anche all'Iran, e perciò è considerato come un potenziale terreno di combattimento tra musulmani radicali e moderati, forze militari occidentali e jihadisti.²⁵⁹ Gli stessi stati centroasiatici godono ancora di una relativa stabilità politica, che però è prevalentemente apparente,²⁶⁰ in quanto non è consolidata, ed è

²⁵³ Kavalski, Emilian, "The New Central Asia: The Regional Impact of International Actors", World Scientific Publishing Co., Singapore, 2010, p. 82.

²⁵⁴ *Ivi*, p. 83.

²⁵⁵ Boonstra, Jos, "Democracy in Central Asia: Sowing in unfertile fields?", Policy brief no. 23, EUCAM, maggio 2012, p. 3.

²⁵⁶ Boonstra, Jos, et al., "Monitoring the EU's Central Asia Strategy", Centre for European Policy Studies CEPS e Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior FRIDE, 2010, p. 71.

²⁵⁷ Trenin, Dmitri, "Contemporary issues in international security: Central Asia", Central Asian Security Trends: views from Europe and Russia, Strategic Studies Institute, US Army War College, 2011, p. 39, <http://www.jstor.org/stable/resrep11956.6>.

²⁵⁸ *Ivi*, p. 44.

²⁵⁹ *Ivi*, p. 39.

²⁶⁰ Ferrari, Aldo, "L'Unione Europea e l'Asia Centrale", Working Paper no. 22, ISPI, settembre 2007, p.8.

minacciata da alti livelli di criminalità e corruzione.²⁶¹ Mentre per quanto concerne la sicurezza energetica, i paesi dell'Asia Centrale hanno attirato l'attenzione di molti attori internazionali in virtù dei grandi possedimento di risorse energetiche di cui dispongono. In materia di energia, la questione chiave da risolvere nel territorio, che è privo di sbocchi sul mare aperto, riguarda principalmente l'individuazione di corridoi ed infrastrutture che permettano l'arrivo delle risorse nei mercati internazionali.²⁶² Per l'Unione, la costruzione di una forte cooperazione con paesi ricchi di risorse energetiche rappresenta una importante possibilità per ridurre la dipendenza energetica europea dalle importazioni di gas e petrolio dalla Federazione Russa.²⁶³

La Strategia Europea per l'Asia Centrale è stata elaborata perciò sulla base di un nuovo approccio incentrato su una cooperazione tra le parti per garantire la sicurezza nella regione centroasiatica e per approfondire una relazione che possa rispondere ai problemi di sicurezza energetica europei.

Sin dall'introduzione del documento della Strategia per l'Asia Centrale vengono indicati chiaramente i principali obiettivi che l'Unione intende perseguire nel territorio centroasiatico, esprimendo la volontà di attuare politiche sia a livello regionale, che bilaterale al fine di sviluppare politiche coerenti con le specificità, le problematiche e le opportunità che caratterizzano ciascuna Repubblica.

Nel documento della Strategia, il primo argomento di interesse strategico per l'Unione trattato riguarda la sicurezza e la stabilità della regione centroasiatica. Per l'Unione gli obiettivi relativi alla sicurezza della regione sono strettamente interconnessi con lo sviluppo della democrazia, dello stato di diritto, il rispetto dei diritti umani, e la creazione dell'economia di mercato,²⁶⁴ in quanto come analizzato precedentemente, il principale motivo di insicurezza dell'Asia Centrale è determinato dalla presenza di governi fortemente autoritari che reprimono le popolazioni.

“The EU strongly believes that strengthening the commitment of Central Asia States to international law, the rule of law, human rights and democratic values, as well as to a market economy will promote security and stability in Central Asia, thus making the countries reliable partners for the EU with shared common interests and goals.”²⁶⁵

²⁶¹ Marat, “The State-Crime Nexus in Central Asia: State Weakness, Organized Crime and Corruption in Kyrgyzstan and Tajikistan”, citato in Ferrari, Aldo, “L'Unione Europea e l'Asia Centrale”, Working Paper no. 22, ISPI, settembre 2007, p.8.

²⁶² Tosi, Silvia, “Le risorse energetiche e le economie centroasiatiche”, ISPI, Working Paper no. 21, settembre 2007, p. 16.

²⁶³ Voloshin, Georgiy, “The European Union's Normative Power in Central Asia Promoting Values and Defending Interests”, London, Palgrave Pivot, 2014, p. 50.

²⁶⁴ Nota del Consiglio Europeo 10113/07 “The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership”, Bruxelles, 31 maggio 2007, p. 4.

²⁶⁵ *Ivi*, p. 5.

La creazione di politiche concordate con gli stati centroasiatici per la promozione della stabilità e della sicurezza nella regione è centrale nella strategia dell'UE, per diversi motivi:

- Gli interessi europei nella regione dipendono dallo sviluppo economico e politico degli stati centroasiatici, e dalle sfide che colpiscono il territorio;
- Le politiche di allargamento dell'Unione verso est rendono l'UE e l'Asia Centrale sempre più vicine e connesse;
- In virtù dell'importanza del mercato economico europeo, e delle grandi risorse energetiche centroasiatiche, le parti possono accrescere le loro relazioni commerciali.²⁶⁶

La Strategia del 2007 è perciò il primo documento europeo riguardante l'Asia Centrale che parla esplicitamente di sicurezza e stabilità del territorio, motivando l'interesse europeo in materia. Invero, gli accordi di assistenza tecnica o gli accordi di Partenariato e Cooperazione creati nel corso degli anni Novanta con le Repubbliche, in materia di sicurezza riconoscevano generalmente l'impegno dei governi centroasiatici nel promuovere pace e sicurezza nella regione,²⁶⁷ e sancivano l'impegno alla creazione di un dialogo politico tra le parti su questioni di reciproco interesse per aumentare la sicurezza e la stabilità del territorio centroasiatico.²⁶⁸ L'importanza della sicurezza e della stabilità della regione ha assunto forme diverse nel corso degli anni, perché nei primi anni Novanta riguardava principalmente il riconoscere e sostenere l'indipendenza e la sovranità dei nuovi stati centroasiatici,²⁶⁹ e non comprendeva, come invece dai primi anni del XXI secolo, una serie di fattori nati dagli avvenimenti che hanno portato a ridefinire gli obiettivi di diversi attori internazionali, come l'Unione Europea. Il mutamento delle circostanze che caratterizzavano le azioni di politica estera è stato espresso anche dalla Strategia Europea per la Sicurezza del 12 dicembre 2003, documento in cui l'UE riconosceva l'esistenza di nuove sfide, diverse dal passato, che includevano la lotta al terrorismo, la proliferazione delle armi di distruzione di massa, conflitti regionali ed il crimine organizzato, e che queste nuove sfide erano meno visibili e prevedibili, e non erano puramente militari, e quindi non potevano essere affrontate solamente tramite l'utilizzo di strumenti militari, ma richiedevano anche la diffusione e l'implementazione di politiche volte alla democratizzazione, allo sviluppo dello stato di diritto, il rispetto dei diritti umani e la riduzione della povertà.²⁷⁰

Parte delle nuove sfide riguardanti la sicurezza riguardavano esplicitamente il territorio centroasiatico. Per questo motivo, la nuova Strategia per la regione doveva necessariamente indicare

²⁶⁶ *Ivi*, pp. 4-5.

²⁶⁷ Accordo di partenariato e cooperazione (L. 229/3), Gazzetta Ufficiale della Comunità Europea, 31 agosto 1999, p.4.

²⁶⁸ *Ivi*, art. 4, p. 6.

²⁶⁹ *Ivi*, p. 4.

²⁷⁰ European Community, "Regional Strategy Paper for Assistance to Central Asia for the period 2007-2013", 2007, p. 5, https://eeas.europa.eu/archives/docs/central_asia/rsp/07_13_en.pdf.

la volontà di cooperare con i governi dell'Asia Centrale al fine di combattere minacce alla sicurezza, relative al crimine organizzato, il terrorismo ed il traffico di droga, attraverso progetti d'aiuto e supporto implementati sia a livello regionale, che bilaterale al fine di affrontare queste sfide tenendo conto sia degli aspetti comuni al territorio, che delle specificità dei singoli stati.²⁷¹

“Security questions and regional economic development requires close cooperation of the EU with each of Central Asia state, taking into account their geographical location, in particular with respect for Afghanistan, Pakistan and Iran. This applies i.a. to developments in the area of border management, migration, the fight against organized crime and international terrorism, as well as human, drugs and arms trafficking.”²⁷²

Sebbene l'Unione nella nuova Strategia abbia definito i campi in cui serve cooperare con le Repubbliche per gestire e combattere le sfide che minacciano la sicurezza e la stabilità del territorio, non ha definito una reale strategia di sicurezza per la regione,²⁷³ ma piuttosto ha espresso la propria volontà di impegnarsi sostenendo le organizzazioni internazionali che lavorano in Asia Centrale su questo ambito, come l'OSCE o la NATO. Invero, l'Unione non ha mai attuato autonomamente programmi di *hard security*, ma sempre congiuntamente ad altre organizzazioni, mentre ha concentrato il proprio impegno nella creazione di programmi che affrontassero la questione della sicurezza indirettamente,²⁷⁴ attraverso lo sviluppo della democrazia e dello stato di diritto. L'UE a livello internazionale ha continuato quindi a porsi come potere normativo, riconfermando mediante la Strategia il suo ruolo di attore della società internazionale che promuovere la sicurezza attraverso gli strumenti normativi della persuasione e dell'esempio, riconoscendo anche di non poter attuare nella regione politiche di sicurezza *hard* come gli USA o la Russia.²⁷⁵

Le politiche europee nel territorio centroasiatico in materia di sicurezza si concentrano sulla sfera della *soft e human security*, essendo basate sull'uso di strumenti non militari e sulla promozione di politiche volte alla risoluzione di problematiche che affliggono le popolazioni centroasiatiche, e per l'Unione sono perciò strettamente collegate alla sicurezza e alla stabilità della regione. All'interno della Strategia, infatti, l'UE prevede programmi a supporto dell'educazione e dei giovani, perché quest'ultimi rappresentano la maggioranza della popolazione centroasiatica e plasmeranno il futuro

²⁷¹ Nota del Consiglio Europeo 10113/07 “The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership”, Bruxelles, 31 maggio 2007, p. 4.

²⁷² *Ivi*, p. 3.

²⁷³ Spaiser, Olga Alinda, “The EU as a Security Actor in Central Asia: Minor but not Marginal”, *l'Europe in Formation* no. 375, gennaio 2015.

²⁷⁴ *Ivi*.

²⁷⁵ Voloshin, Georgiy, “The European Union’s Normative Power in Central Asia Promoting Values and Defending Interests”, London, Palgrave Pivot, 2014, p. 56.

della regione,²⁷⁶ programmi per ridurre la povertà, e per risolvere le problematiche legate all'acqua ed al cibo.

In materia di sicurezza l'Unione ha sviluppato principalmente due programmi in cooperazione con gli stati centroasiatici, il Border Management Programme in Central Asia (BOMCA) ed il Central Asia Drug Action Programme (CADAP), entrambi creati nel 2003, prima del lancio della nuova Strategia. Il primo è il programma di gestione delle frontiere in Asia Centrale, ed è il più ampio programma finanziato dall'Unione nella regione,²⁷⁷ che ad oggi è incentrato sul raggiungimento di quattro macro-obiettivi per assistere le Repubbliche nell'attuazione di riforme per rafforzare la protezione dei confini nazionali:

- Sviluppare le agenzie di controllo delle frontiere, adottando standard internazionali;
- Migliorare le capacità di rilevamento e di coordinamento delle indagini nel territorio;
- Facilitare il transito delle merci, armonizzando le norme e le pratiche relative all'agevolazione dei flussi di persone e merci attraverso i confini;
- Aumentare la cooperazione transfrontaliera, al fine di migliorare le condizioni di vita delle popolazioni residenti nelle aree di confine, attraverso lo sviluppo delle economie locali e la promozione del rispetto dei diritti umani.²⁷⁸

Il programma CADAP è stato attuato per affrontare il problema del traffico di droga che mina la stabilità della regione, favorendo la corruzione e l'indebolimento delle strutture governative. Invero, la posizione geografica delle Repubbliche, localizzate tra l'Afghanistan, ovvero il più grande fornitore mondiale di eroina, e la Russia e l'Europa, cioè le regioni a più alto consumo, rende il traffico di droga un problema endemico nei paesi dell'Asia Centrale.²⁷⁹ Per questo motivo, il programma CADAP agisce sostenendo i governi centroasiatici nel promuovere ed attuare politiche per ridurre la domanda di droga nella regione.

Entrambi i programmi in materia di sicurezza attuati dall'Unione nel territorio centroasiatico si basano sul trasferimento di pratiche, standard ed informazioni, ed agendo perciò nell'ambito del potere normativo europeo.

L'impegno dell'Unione nell'implementare i due progetti è stato rinnovato nella nuova Strategia del 2007, in quanto si riconosce la necessità di gestire i confini in maniera moderna, al fine di garantirne l'apertura e la sicurezza, facilitando lo scambio di merci all'interno della regione, e combattendo la

²⁷⁶ Nota del Consiglio Europeo 10113/07 "The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership", Bruxelles, 31 maggio 2007, p. 9.

²⁷⁷ Voloshin, Georgiy, "The European Union's Normative Power in Central Asia Promoting Values and Defending Interests", London, Palgrave Pivot, 2014, p. 56.

²⁷⁸ <https://www.bomca-eu.org/en/what-we-do/objectives>

²⁷⁹ European Community, "Regional Strategy Paper for Assistance to Central Asia for the period 2007-2013", 2007, p. 16, https://eeas.europa.eu/archives/docs/central_asia/rsp/07_13_en.pdf.

presenza di traffici illegali.²⁸⁰ Inoltre, l'impegno rinnovato, nella nuova Strategia viene esteso, dimostrando la volontà dell'Unione di essere maggiormente integrata nella sicurezza della regione centroasiatica, anche in relazione al vicino Afghanistan. "The EU will step up support for the development of modern border management in the region of Central Asia, including the borders with Afghanistan. Afghanistan's cooperation with its neighbors should be strengthened."²⁸¹ Attraverso l'agenda dell'azione esterna del potere normativo europeo in Asia Centrale, l'UE si proponeva di cooperare perciò nel contenimento delle minacce che erano sorte dai primi anni Duemila, come nella lotta al terrorismo internazionale. "The EU will give greater support to the fight against corruption, the drug trade, human trafficking, illegal trade of weapons from and to Afghanistan and organized crime in Central Asia. It will step up cooperation with the Central Asian States to combat international terrorism."²⁸²

In questo campo, con la nuova Strategia, nel gennaio 2007 l'Unione ha presentato un nuovo strumento europeo per supportare le misure in materia di sicurezza, prevenzione dei conflitti, e gestione e risoluzione delle crisi, ovvero lo Stability Instrument. Lo strumento è stato creato con il principale obiettivo di fornire risposte flessibili, rapidamente ed in modo efficace per prevenire conflitti, risolvere situazioni di crisi o di instabilità politica, prevedendo anche misure antiterrorismo per il miglioramento della sicurezza.²⁸³ Sebbene operi nella prevenzione e risoluzione delle crisi, lo strumento europeo resta incentrato nella creazione di risposte basate sul potere normativo europeo, come ad esempio l'attuazione di aiuti per i civili.²⁸⁴

L'Unione in materia di sicurezza, perciò, non si pone nella regione come alternativa agli altri attori internazionali presenti, che diversamente dall'UE forniscono ingenti risorse militari e finanziarie.²⁸⁵ La Federazione Russa, ad esempio, è la potenza più coinvolta nella sicurezza dell'Asia Centrale, in quanto la regione confina a sud con la Russia e qualsiasi destabilizzazione nelle Repubbliche provocherebbe delle ripercussioni del territorio russo.²⁸⁶ L'impegno russo per garantire la sicurezza dell'Asia Centrale si sviluppa principalmente nel quadro dell'Organizzazione del trattato di sicurezza collettiva (CSTO). Anche la Cina è coinvolta nella regione centroasiatica in materia di sicurezza,

²⁸⁰ Nota del Consiglio Europeo 10113/07 "The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership", Bruxelles, 31 maggio 2007, p. 15.

²⁸¹ *Ivi*, p. 16.

²⁸² *Ivi*, p. 17.

²⁸³ European Community, "Regional Strategy Paper for Assistance to Central Asia for the period 2007-2013", 2007, pp. 32-33, https://eeas.europa.eu/archives/docs/central_asia/rsp/07_13_en.pdf.

²⁸⁴ Voloshin, Georgiy, "The European Union's Normative Power in Central Asia Promoting Values and Defending Interests", London, Palgrave Pivot, 2014, p. 58.

²⁸⁵ Spaiser, Olga Alinda, "The EU as a Security Actor in Central Asia: Minor but not Marginal", *l'Europe in Formation* no. 375, gennaio 2015.

²⁸⁶ Boonstra, Jos, et al., "Monitoring the EU's Central Asia Strategy", Centre for European Policy Studies CEPS e Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior FRIDE, 2010, p. 38.

attraverso la Shanghai Cooperation Organization (SCO), un'organizzazione alla cui base c'è la necessità da parte cinese di controllare e stabilizzare la regione dello Xinjiang,²⁸⁷ che confina con tre stati centroasiatici.

Inoltre, l'Unione anche in materia di sicurezza esercita una politica estera complessa nel territorio centroasiatico, essendo una struttura composta da più organi, ai quali si aggiungono gli stati membri che sono presenti nel territorio tramite ambasciate, fondazioni o agenzie, ed oltre a cooperare con l'UE per l'attuazione delle strategie, si impegnano ad implementare progetti autonomamente nella regione.

Con l'attuazione della Strategia Europea per l'Asia Centrale nel 2007, l'UE ha deciso di cooperare maggiormente in materia di sicurezza nel territorio, al fine di difendere i propri interessi e di promuovere i propri valori attraverso il supporto di vecchie iniziative e di nuove. Come analizzato poc'anzi, l'Unione non si pone nella regione come attore concorrente alle altre potenze impegnate in Asia Centrale in materia di sicurezza, anche a causa della debolezza europea sul fronte militare. Questo in parte permette all'Unione di agire senza essere percepita come una minaccia dagli altri attori internazionali,²⁸⁸ ma contemporaneamente limita notevolmente l'azione europea in materia di sicurezza. Invero, l'esercitare un potere normativo in una regione che deve affrontare sempre più sfide in materia di sicurezza, e che è caratterizzata dalla presenza di governi autoritari, rilega l'Unione a ricoprire in Asia Centrale un ruolo limitato in materia di sicurezza. I governi centroasiatici, per volontà e necessità, prediligeranno la formazione di accordi con potenze che esercitano una politica di *hard security*, e continueranno a rifiutare l'attuazione concreta di politiche con l'Unione che possano minare il proprio potere.²⁸⁹

Nonostante ciò, l'Unione Europea in Asia Centrale in materia di sicurezza è presente come attore piccolo ma rilevante, concentrato nell'attuazione di politiche di soft e human security in aree “di nicchia” della sicurezza.²⁹⁰ Invero, per l'Unione il maggior fattore di instabilità nella regione è la presenza di governi autoritari, e perciò una delle iniziative principali in materia di sicurezza riguarda la promozione dello stato di diritto, della democrazia e del rispetto dei diritti umani, ed è la Rule of Law Initiative. Questa visione europea era stata confermata all'epoca dal Rappresentante Speciale Patricia Flor, “[...] a peaceful, stable, prosperous Central Asia that is built on rule of law and

²⁸⁷ Spaiser, Olga Alinda, “The EU as a Security Actor in Central Asia: Minor but not Marginal”, *l'Europe in Formation* no. 375, gennaio 2015.

²⁸⁸ Voloshin, Georgiy, “The European Union’s Normative Power in Central Asia Promoting Values and Defending Interests”, London, Palgrave Pivot, 2014, p. 58.

²⁸⁹ Ivi, p. 59.

²⁹⁰ Spaiser, Olga Alinda, “The EU as a Security Actor in Central Asia: Minor but not Marginal”, *l'Europe in Formation* no. 375, gennaio 2015.

democracy. That is our experience of how you achieve stability.”²⁹¹ Da parte europea, l’iniziativa è stata scelta pensando anche alla stabilità degli stati centroasiatici, perché essendo un progetto incentrato sullo stato di diritto, invece che sulla democrazia, sarebbe stato maggiormente accolto dai governi centroasiatici, consapevoli del fatto che il buon funzionamento del sistema giuridico all’interno di uno stato sia un elemento necessario per attirare investimenti nel territorio.²⁹² Nonostante ciò, l’iniziativa europea non ha ottenuto dei veri risultati in materia di sicurezza, in quanto come analizzato in precedenza i governi autoritari non hanno attuato riforme a supporto dello sviluppo della democrazie e dello stato di diritto e non hanno perso potere nella regione, ed inoltre il progetto sin dal principio non prevedeva di contenere o affrontare le problematiche del territorio che minacciano la sicurezza e la stabilità dell’Asia Centrale.

La Strategia Europea individua un altro fattore di instabilità in Asia Centrale, ovvero la gestione delle risorse idriche della regione. “Promoting cooperation on water management can at the same time foster regional security and stability and support economic development.”²⁹³ Il documento stesso della Strategia trasmette l’importanza che l’Unione assegna a questa problematica, affrontando ripetutamente l’argomento nella sezione dedicata alla cooperazione bilaterale e regionale, asserendo che trattandosi di un problema relativo all’intera regione sarà affrontato tramite progetti regionali, nella parte dedicata alla sicurezza energetica ed infine in quella su ambiente e gestione dell’acqua. L’Unione cerca di far fronte a questa problematica tramite la European Union Water Initiative (EUWI), un progetto relativo alla sicurezza ambientale che si basa sulla cooperazione regionale. Nell’implementazione di questo progetto l’Unione si pone nella regione come un modello, che promuove la propria esperienza nella cooperazione regionale,²⁹⁴ in quanto soluzione efficace per la risoluzione di problematiche comuni.

In questi settori di nicchia relativi alla sicurezza della regione centroasiatica, l’Unione Europea è riuscita a stabilire diverse iniziative che promuovono un perseguimento e mantenimento della visione europea di sicurezza. Sebbene l’impegno europeo in questi settori sia accolto da parte dei governi locali, l’intervento dell’Unione nella sicurezza e stabilità in Asia Centrale resta limitato, affrontando il problema ma indirettamente.

L’UE in Asia Centrale, perciò, con la nuova Strategia si pone diversamente dagli altri attori internazionali, non solo per volontà di concentrarsi nell’elaborazione di politiche di soft e human

²⁹¹ Flor, Patricia, “The European Union is not about imposing”, citato in Spaiser, Olga Alinda, “The EU as a Security Actor in Central Asia: Minor but not Marginal”, *l’Europe in Formation* no. 375, gennaio 2015.

²⁹² Spaiser, Olga Alinda, “The EU as a Security Actor in Central Asia: Minor but not Marginal”, *l’Europe in Formation* no. 375, gennaio 2015.

²⁹³ Nota del Consiglio Europeo 10113/07 “The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership”, Bruxelles, 31 maggio 2007, p. 14.

²⁹⁴ Spaiser, Olga Alinda, “The EU as a Security Actor in Central Asia: Minor but not Marginal”, *l’Europe in Formation* no. 375, gennaio 2015.

security nella regione invece di che hard security, ma anche per proporsi come attore che condivide le proprie competenze ed è disinteressato dalla competizione geopolitica creata nella regione. Come dichiarato dal Rappresentante Speciale Patricia Flor “the EU is not about imposing”,²⁹⁵ e perciò si presenta come attore esperto che può cooperare con stati terzi per condividere le proprie competenze, aiutando tramite la propria esperienza. Già nell’introduzione del documento della strategia l’Unione esprime la propria volontà di condividere la propria esperienza, maturata nel corso dell’integrazione europea e delle politiche attuate nei confronti del vicinato orientale, e le proprie competenze, al fine di portare nella regione centroasiatica stabilità politica e prosperità economica.²⁹⁶

L’Unione dal 2007 tramite l’implementazione della nuova Strategia per l’Asia Centrale ha cominciato ad assumere un ruolo più rilevante nella regione in materia di sicurezza, attraverso la creazione di progetti che comprendevano diversi settori critici per i paesi centroasiatici. Nonostante ciò, l’azione del potere normativo in questa materia risulta limitata per sua natura rispetto alle azioni di hard security condotte dagli altri attori internazionali coinvolti nel territorio.

Se il tema della sicurezza nella regione centroasiatica ha assunto un ruolo sempre più importante nella Strategia Europea per l’Asia Centrale, soprattutto a causa degli eventi accaduti nel vicino Afghanistan, il tema dell’energia e della sicurezza energetica è stato fin dal principio al centro degli interessi europei, ed ha guidato l’avvicinamento dell’Unione alla regione sin dai primi approcci negli anni Novanta. Invero, l’Unione ha considerato le Repubbliche dell’Asia Centrale dalla loro indipendenza come una possibilità di ridurre la dipendenza europea di materie prime russe.

Tradizionalmente, l’energia è una materia collegata alla *hard diplomacy*, infatti nelle relazioni internazionali viene spesso usata come strumento per fare pressioni o aumentare il proprio potere contrattuale. L’UE invece ha fatto rientrare la questione della sicurezza energetica nelle azioni del potere normativo europeo, inizialmente attraverso la creazione del progetto INOGATE, e successivamente attraverso la riconferma della volontà di impegnarsi nella promozione delle norme e dei valori fondamentali nel campo dell’energia attraverso la nuova Strategia nel 2007. Nel documento della Strategia la svolta verso un maggior realismo da parte dell’UE è percepibile sin dall’introduzione, che afferma:

²⁹⁵ Flor, Patricia citato in Spaiser, Olga Alinda “The European Union’s influence in Central Asia: Geopolitical Challenges and Responses”, Lexington Books, 2018, p. 72.

²⁹⁶ Nota del Consiglio Europeo 10113/07 “The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership”, Bruxelles, 31 maggio 2007, p. 2.

“The dependency of the EU on external energy sources and the need for a diversified energy supply policy in order to increase energy security open further perspectives for cooperation between the EU and Central Asia. EU efforts to strengthen local energy markets will help to improve investment conditions, increase energy production and efficiency in Central Asia and diversify energy supply and distribution in the region.”²⁹⁷

L’Unione attraverso la Strategia dichiara la propria necessità di diversificare le fonti di approvvigionamento energetico, e che ritrova negli stati centroasiatici dei possibili partner con un ruolo significativo nella sicurezza energetica europea, in virtù delle importanti risorse energetiche presenti nella regione, e della loro posizione geografica favorevole per il trasporto delle risorse nei mercati europei.²⁹⁸ L’interesse ad una cooperazione tra le parti in ambito energetico è condiviso anche da parte dei governi centroasiatici, che nutrono un interesse nel mercato europeo al fine di diversificare le proprie rotte di esportazione di risorse energetiche.²⁹⁹ Invero, il documento della Strategia parla di un importante interesse condiviso dalle parti nell’accrescere la sicurezza energetica, affermando che “there is a common interest in diversifying export routes, demand and supply structures and energy sources”.³⁰⁰ Inoltre, con l’adozione della strategia l’UE ha dichiarato di volersi impegnare nella regione nel valutare tutte le opzioni disponibili per un maggiore sfruttamento delle risorse energetiche, e per facilitare il loro trasporto verso i mercati internazionali.

“The EU will support the exploration of new oil, gas and hydro-power resources and the upgrading of the existing energy infrastructure. To enhance the EU security of energy supply, the EU will also support the development of additional pipelines routes and energy transportation networks. It will also contribute to regional energy security and cooperation, and widen export markets for Central Asian producers.”³⁰¹

L’UE, infatti, tramite l’instaurazione di una più forte cooperazione con l’Asia Centrale in campo energetico intendeva raggiungere quattro principali obiettivi:

- Armonizzare le norme e gli standard del mercato energetico centroasiatico per creare una convergenza con gli altri mercati internazionali;
- Rafforzare la sicurezza energetica dell’Asia Centrale e dell’Unione stessa attraverso la creazione ed il consolidamento di un rapporto di fiducia tra le parti;

²⁹⁷ Nota del Consiglio Europeo 10113/07 “The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership”, Bruxelles, 31 maggio 2007, p. 3.

²⁹⁸ European Community, “Regional Strategy Paper for Assistance to Central Asia for the period 2007-2013”, 2007, p. 5, https://eeas.europa.eu/archives/docs/central_asia/rsp/07_13_en.pdf.

²⁹⁹ Voloshin, Georgiy, “The European Union’s Normative Power in Central Asia Promoting Values and Defending Interests”, London, Palgrave Pivot, 2014, p. 53.

³⁰⁰ Nota del Consiglio Europeo 10113/07 “The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership”, Bruxelles, 31 maggio 2007, p. 12.

³⁰¹ *Ivi*, p. 13.

- Impegnarsi nella regione per sostenere lo sviluppo dell'energia sostenibile, attraverso lo sfruttamento di fonti d'energia rinnovabili;
- Attrarre nella regione investimenti per rimodernare il sistema energetico centroasiatico.³⁰²

Le politiche europee, però, si sono rivelate limitate anche nel campo energetico, a causa delle numerose difficoltà legate al territorio centroasiatico, e per la presenza di diversi attori internazionali nella regione, tra cui due potenze fortemente attive in materia di energia, ovvero Russia e Cina. Invero, gli stati centroasiatici, dai primi anni Duemila in virtù delle importanti risorse energetiche presenti nel loro territorio sono emersi come attori internazionali, attirando l'attenzione di potenze che sono intenzionate ad entrare in "a New 'Great Game' around the Caspian's energy resources. In this new geopolitical reality, the region is drawing increasing attention from the US, Russia, China, as well as Iran, India and other regional players [...] attracting multibillion-dollar investments and becoming the subject of international intrigues."³⁰³ La competizione in campo energetico, sebbene sia caratterizzata dalla presenza di diversi attori, è dominata da Russia e Cina, che ostacolano la penetrazione delle europee nel settore energetico. Invero, l'UE in questo caso è svantaggiata nella diplomazia energetica per l'insistenza promossa nel rispetto della democrazia, dei diritti umani e dello stato di diritto.³⁰⁴

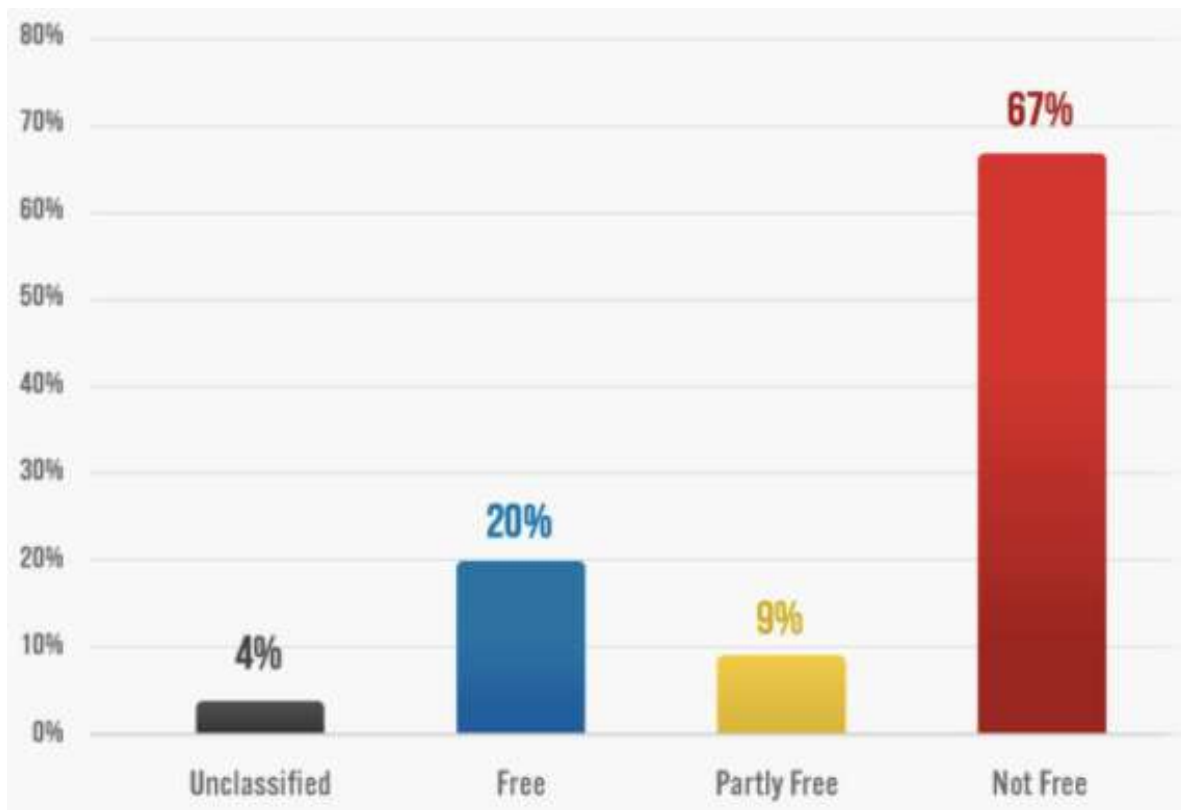
L'Unione per incrementare i rapporti con gli stati dell'Asia Centrale nel settore dell'energia dovrebbe improntare la propria azione a livello commerciale, ma ciò andrebbe a danneggiare la figura di modello che l'Unione vuole ricoprire. Invero la creazione di legami commerciali più stretti con governi fortemente autoritari, che si impegnano nell'adozione di politiche di democratizzazione, tutela dei diritti umani e sviluppo dello stato di diritto solamente a livello diplomatico, senza poi attuare realmente delle politiche volte al cambiamento, può compromettere il ruolo di attore normativo dell'UE nella comunità internazionale. Inoltre, i governi centroasiatici, sebbene si siano impegnati a rispettare gli standard internazionalmente imposti in queste materie, non dimostrano di voler allinearsi, incorporando norme di sovranità responsabile attraverso l'adozione di standard basilari sul rispetto dei diritti umani e della democrazia.³⁰⁵

³⁰² European Commission External Relations, "Energy, Central Asia and the European Union", https://eeas.europa.eu/archives/docs/central_asia/docs/factsheet_energy_en.pdf

³⁰³ Cohen, "Kazakhstan: the road to independence" citato in Mantel Renata, "EU-Central Asia relations in the energy sector with a special focus on Kazakhstan", *L'Europe en Formation* no. 375, gennaio 2015, p. 71, <https://www.cairn.info/revue-l-europe-en-formation-2015-1-page-55.htm>

³⁰⁴ Voloshin, Georgiy, "The European Union's Normative Power in Central Asia Promoting Values and Defending Interests", London, Palgrave Pivot, 2014, p. 55.

³⁰⁵ Denison, Michael, "The EU and Central Asia: Commercialising the energy relationship", working paper no. 2, EUCAM, luglio 2009, p. 10.



Fonte: Kaplan, Lennie, Milke, Mark, “EU foreign oil imports from tyrannies and Autocracies”, Canadian Energy Centre, 5 ottobre 2021.

Figura 9: Importazioni EU di petrolio per tipologia di paese esportatore nel periodo 2005-2019, sul valore in euro.

L’Unione, infatti, sebbene si proponga come potenza civile impegnata nella diffusione di standard, norme e valori riguardanti la democrazia, i diritti umani e lo stato di diritto, per necessità in materia energetica coopera maggiormente con potenze autoritarie. Nel periodo 2005-2019, quasi il 70% delle importazioni di petrolio dell’Unione provenivano principalmente dalla Russia, l’Arabia Saudita, dalla Libia, il Kazakistan e l’Iraq, tutti paesi ritenuti come non liberi.³⁰⁶ Per l’Unione ciò non rappresenta un rischio solamente a livello di immagine, ma anche per la sicurezza energetica.

“A high proportion of EU oil imports are from geopolitically unstable regions that have seen increases in terrorism, internal and border conflicts, or wars. As a result, consumers and industries in the EU face an increased risk of oil supply interruptions and shortages.”³⁰⁷

³⁰⁶ Kaplan, Lennie, Milke, Mark, “EU foreign oil imports from tyrannies and Autocracies”, Canadian Energy Centre, 5 ottobre 2021.

³⁰⁷ Cambridge Econometrics, 2020, citato in Kaplan, Lennie, Milke, Mark, “EU foreign oil imports from tyrannies and Autocracies”, Canadian Energy Centre, 5 ottobre 2021.

L'Asia Centrale, in ottica europea, può contribuire alla diversificazione delle fonti energetiche dell'UE, soprattutto grazie alle riserve petrolifere kazake e quelle di gas del Turkmenistan,³⁰⁸ diminuendo la dipendenza da un unico attore, auspicabile sia a livello economico, che per ridurre il rischio che la fornitura di risorse energetiche diventi uno strumento geopolitico.

L'Unione Europea, come analizzato precedentemente, dovrebbe rimanere coerente ai propri valori fondamentali, evitando di stringere forti rapporti commerciali e politici con governi autoritari che non rispettano gli standard minimi internazionali sul rispetto della democrazia e dei diritti umani, attuando politiche di repressione nei confronti della popolazione. Invero, si sostiene che l'UE non dovrebbe stringere rapporti con il Turkmenistan per la fornitura di gas, a causa del regime autoritario che domina il paese.³⁰⁹ E' necessario considerare però che i principali paesi esportatori di risorse energetiche, sia gas che petrolio, sono in maggior parte regimi autoritari che possiedono enormi concentrazioni di risorse, e risulta perciò concretamente impossibile per l'Unione Europea compiere una scelta eticamente in linea con i suoi valori, decidendo di non avere rapporti con questi paesi.

L'Unione Europea con la creazione della Strategia per l'Asia Centrale nel 2007 ha cercato di ovviare alle accuse di mancata coerenza nello stringere rapporti con regimi autoritari e contemporaneamente proporsi come attore normativo che intende diffondere i propri valori fondamentali, basando le proprie relazioni esterne sul rispetto di quest'ultimi. Invero, la Strategia ha permesso di creare un quadro di interessi ed ambizioni comuni alle parti, all'interno del quale l'Unione Europea stabilisce politiche e progetti coerentemente a quelle che sono le necessità della regione. Come indicato nella Strategia:

“the EU sees a mutual interest in sustained dialogue and cooperation with the five Central Asian States respecting their differences and fostering closer cooperation among them on regional issues. The EU is willing to contribute substantially to security, stability and prosperity in Central Asia.”³¹⁰

L'Unione attraverso il documento della Strategia ha individuato in maniera chiara i propri interessi, primariamente in materia di sicurezza energetica, parallelamente a ciò di sicurezza e stabilità della regione centroasiatica, in quanto l'instabilità dei paesi dell'Asia Centrale, dovuta da fattori sia interni che esterni agli Stati, minaccia la stessa sicurezza energetica. La risposta europea all'esistenza di minacce nella regione è basata su politiche che mirano indirettamente a stabilire un nuovo ordine

³⁰⁸ Fonte: Boonstra, Jos, et al., “Monitoring the EU’s Central Asia Strategy”, Centre for European Policy Studies CEPS e Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior FRIDE, 2010, p. 119.

³⁰⁹ *Ivi*, p. 120.

³¹⁰ Nota del Consiglio Europeo 10113/07 “The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership”, Bruxelles, 31 maggio 2007, p. 18.

normativo, basato sull'adozione e successivamente il rispetto delle norme, i valori e gli standard europei. Questa risposta basata sull'azione del potere normativo è condizionata anche dall'impossibilità europea di porsi nella regione tramite l'attuazione di politiche di hard security, come le altre potenze internazionali coinvolte nella regione.

La Strategia Europea per l'Asia Centrale ha rappresentato perciò un primo tentativo europeo di conferire coerenza al perseguimento dei propri interessi, rimanendo legati ai valori che guidano le azioni dell'Unione. I programmi implementati in Asia Centrale dall'UE nel quadro della Strategia non hanno condotto i governi centroasiatici verso l'adozione concreta di politiche di trasformazione, in quanto quest'ultimi culturalmente distanti dai valori europei, e basano il proprio potere sull'esercizio di un potere autoritario. Sebbene esista la possibilità di dibattere sulla capacità dell'UE di attuare delle riforme efficaci nella promozione di valori e standard all'interno di paesi autoritari, è necessario riconoscere come l'Unione si sia posta nel territorio centroasiatico diversamente dagli altri attori internazionali, ponendo in prima linea la diffusione dei propri valori tramite l'utilizzo degli strumenti della diffusione, il contagio, la persuasione, e l'informazione. L'impegno europeo nella regione è stato limitato dalla mancata volontà dei paesi centroasiatici di allinearsi concretamente agli standard internazionali, e dall'applicazione sporadica delle politiche necessarie per attuare dei cambiamenti positivi da parte dei governi delle Repubbliche. Come sostenuto dal Rappresentante Speciale Patricia Flor "the EU is not about imposing",³¹¹ e perciò nell'attuazione del potere normativo sarà sempre condizionata dalla reale volontà del suo interlocutore di cooperare per attuare una transizione verso l'azione dei valori della democrazia, dello stato di diritto e del rispetto dei diritti umani.

³¹¹ Flor, Patricia citato in Spaiser, Olga Alinda "The European Union's influence in Central Asia: Geopolitical Challenges and Responses", Lexington Books, 2018, p. 72.

4. La nuova Strategia Europea per l'Asia Centrale

4.1 La preparazione di una risposta europea al mutamento dello scenario centroasiatico

Dopo otto anni dalla creazione e l'attuazione della Strategia Europea per l'Asia Centrale del 2007, l'8 marzo 2016 il Parlamento Europeo ha prodotto una relazione sull'attuazione e la revisione della Strategia UE-Asia Centrale. Nel 2007, il lancio di una Strategia per il perseguimento di interessi ed obiettivi comuni tra l'Unione Europea ed i paesi centroasiatici, aveva rappresentato un primo tentativo europeo di stabilire una cooperazione che mirando al raggiungimento di obiettivi politici era contemporaneamente legata all'instaurazione e alla successiva assistenza ad un processo di cambiamento nella regione dell'Asia Centrale.³¹² Come è stato evidenziato precedentemente, la strategia è stata limitata dalla presenza di ostacoli sia interni che esterni agli stati centroasiatici, oltre che dalla stessa influenza europea esercitata in maniera minore agli altri attori presenti nella regione. La relazione prodotta dal Parlamento Europeo sui risultati ottenuti dall'attuazione della Strategia, sottolineando che l'Unione Europea ha degli interessi crescenti a livello strategico, politico ed economico nei confronti degli stati centroasiatici, sostiene in modo molto autocritico che:

“l'approccio strategico finora adottato per strutturare le relazioni con gli stati dell'Asia Centrale ha dato prova di limitata sostenibilità e scarso successo...[e] che l'auspicata promozione della cooperazione e integrazione regionali degli stati centroasiatici attraverso il trasferimento di esperienze e norme da parte dell'UE ristagna e che l'UE fino ad ora non è riuscita ad apportare nessun contributo di rilievo, basandosi sui propri valori nonché modelli e concetti sociali, alla soluzione dei gravi problemi socioeconomici e ambientali o alla modernizzazione delle società centroasiatiche.”³¹³

L'UE, perciò, accolse favorevolmente la proposta di revisione della Strategia che segnava il percorso delle relazioni con gli stati centroasiatici, perché non solo non erano stati registrati progressi significativi nella maggior parte dei settori compresi nella Strategia,³¹⁴ ma in materia di tutela dei diritti umani, sviluppo della democrazia e dello stato di diritto era stato registrato un generalizzato peggioramento delle pratiche da parte dei governi centroasiatici. Invero, in materia l'Europa tramite il documento si è dichiarata come preoccupata per la situazione complessiva dei diritti umani,³¹⁵

³¹² Indeo, Fabio, “Revitalizing the EU's Central Asia Strategy”, ISPI, 14 marzo 2018, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/revitalizing-eus-central-asia-strategy-19862>

³¹³ Parlamento Europeo, “Relazione sull'attuazione e revisione della strategia UE-Asia Centrale”, (2015/2220(INI)), 8 marzo 2016, p. 8.

³¹⁴ *Ivi*, p. 8.

³¹⁵ *Ivi*, p. 11.

condannando fermamente le violazioni dei diritti umani registrate nelle Repubbliche a danno di oppositori politici, giornalisti e attivisti della società civile.

L'attuazione dei dialoghi in materia di diritti umani avvenuta tramite l'implementazione della Strategia, sembrava avesse segnato un punto d'incontro con i governi delle Repubbliche creando uno spazio di dialogo con la partecipazione della società civile, ma concretamente permisero di sollevare preoccupazioni senza giungere alla realizzazione di soluzioni. Infatti, il documento del Parlamento ha evidenziato l'istituzione da parte dei governi centroasiatici di ulteriori barriere per limitare l'esistenza di una società civile nei paesi, e perciò ha espresso:

“preoccupazione per il numero crescente di leggi nei paesi nella regione che limitano la libertà dei mezzi d'informazione, la libertà di espressione e la libertà di riunione e di associazione, e colpiscono i finanziamenti a favore della società civile (leggi sugli agenti stranieri) e la comunità LGBTI (leggi sulla propaganda LGBTI); ritiene che a tal riguardo l'UE dovrebbe includere tra le sue priorità, oltre alle libertà citate, anche la promozione della libertà di religione e credo e dei diritti delle donne, dei minori e delle minoranze.”³¹⁶

I governi centroasiatici fondano la propria forza e la propria stabilità politica sulla concentrazione del potere nelle mani di un'unica personalità, e questo fattore rappresenta un doppio limite per la penetrazione di politiche a favore della democrazia nella regione. Invero, l'esercizio di un potere fortemente autoritario sulla popolazione non lascia possibilità per la creazione di una società civile attiva. Negli stati centroasiatici si registra una forte difficoltà a promuovere politiche a supporto della democratizzazione anche a causa della mancanza di una richiesta persistente e reale di attuazione di politiche da parte della società civile e della popolazione.³¹⁷ La creazione di nuove leggi da parte dei governi centroasiatici volte a limitare lo spazio d'azione della società civile, e la sua esistenza, infondono anche una chiara volontà di non allinearsi agli standard internazionalmente accettati in materia, e di non voler procedere con l'attuazione di politiche per lo sviluppo della democrazia, riconoscendo che “the stronger a civil society, the better chances for reform.”³¹⁸

Effettivamente, i governi centroasiatici respingono concretamente la penetrazione nei loro stati di norme democratiche, che minerebbero il loro potere minacciando la stabilità politica, e promuovono una narrazione di salvaguardia della propria sovranità, protetta dall'esistenza di un regime autoritario.³¹⁹

³¹⁶ *Ivi*, p. 12.

³¹⁷ Neuman, Marek, “Democracy Promotion and the Normative Power Europe Framework”, Springer, 2019, p. 91.

³¹⁸ Aslund, Anders, 2002, citato in Neuman, Marek, “Democracy Promotion and the Normative Power Europe Framework”, Springer, 2019, p. 91.

³¹⁹ Costa Buranelli, Filippo, “Il concetto di sovranità in Asia Centrale”, in “Monitoring Central Asia and the Caspian Area Development Policies, Regional Trends, and Italian Interests”, Edizioni Ca' Foscari, 2019, p. 47, <https://edizionicafoscari.unive.it/it/edizioni/libri/978-88-6969-377-9/>

“Sottolineando che la sovranità è stata ottenuta attraverso una lotta di liberazione da un regime che ha ostacolato lo sviluppo e la crescita economica, le élites locali perpetuano quasi di proposito una condizione di ‘ritardo’ con il resto del mondo, di fatto giustificando una *governance* autoritaria in nome della stabilità sociale e dello sviluppo economico.”³²⁰

L’indipendenza, non cercata dai paesi centroasiatici, viene perciò presentata dai Presidenti delle Repubbliche come il risultato di una lotta per la liberazione,³²¹ che necessita di essere tutelata dalle pressioni provenienti dalle potenze internazionali che hanno riprodotto un nuovo “Grande Gioco” nella regione. Invero, l’impegno nel territorio da parte dell’UE nel diffondere i valori della democrazia, dello stato di diritto, della tutela dei diritti umani e del buon governo, era stato percepito dai leader centroasiatici come una minaccia al loro stesso potere.³²²

I leader centroasiatici, sin dai primi anni di indipendenza dei loro stati, hanno dimostrato anche un sentimento di sfiducia e competizione a livello regionale, che ha infatti causato parte delle minacce alla sicurezza sulle quali l’Unione ha cercato di intervenire, ovvero scontri e disaccordi in relazione alle frontiere, alla gestione dell’acqua, alla fornitura dell’energia, ed infine per l’insorgere di tensioni etniche.³²³ L’Asia Centrale era caratterizzata dalla presenza di governi in competizione tra di loro per l’esercizio dell’influenza nella regione, ed estremamente ostili al fine di preservare il proprio potere politico, a discapito della cooperazione regionale.³²⁴ L’intervento dell’UE negli ambiti sopracitati, previsto dalla Strategia del 2007, non era riuscito a risolvere queste sfide che necessitavano di una cooperazione e dell’instaurazione di dialoghi e relazioni a livello regionale. Il Parlamento Europeo, attraverso la propria relazione del 2016, propose nuovamente il tema, sottolineando che creare un’integrazione tra i paesi centroasiatici era un obiettivo prioritario per affrontare le sfide regionali, e perciò invitando i governi centroasiatici ad accettare l’assistenza europea nella “promozione di politiche finalizzate all’integrazione regionale ed alla creazione di fiducia.”³²⁵

Dal 2016, però, sono stati registrati dei segnali d’apertura nei confronti dell’instaurazione di maggiori relazioni intra-regionali. In materia, la fine della presidenza di Islam Karimov in Uzbekistan, è stato

³²⁰ *Ivi*, p. 47.

³²¹ *Ivi*, p. 48.

³²² Indeo, Fabio, “Revitalizing the EU’s Central Asia Strategy”, ISPI, 14 marzo 2018, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/revitalizing-eus-central-asia-strategy-19862>

³²³ Zogg, Benno, “Central Asia States: Is Intra-regional Integration Possible?”, ISPI, 3 ottobre 2019,

<https://www.ispionline.it/en/pubblicazione/central-asian-states-intra-regional-integration-possible-24070>

³²⁴ *Ivi*.

³²⁵ Parlamento Europeo, “Relazione sull’attuazione e revisione della strategia UE-Asia Centrale”, (2015/2220(INI)), 8 marzo 2016, p. 23.

un fattore determinante, in quanto il nuovo presidente Shavkat Mirziyoyev ha avviato un processo di graduali riforme di allentamento della tensione con i vicini centroasiatici.

Nonostante ciò, le caratteristiche strutturali dei paesi centroasiatici che hanno ostacolato negli anni la formazione di una cooperazione regionale permangono, ed in parte sono accentuate dai progetti russi e cinesi nel territorio, che prediligono l'instaurazione di legami bilaterali riaccendendo una competizione intra-regionale.³²⁶ Contemporaneamente, attori internazionali come Unione Europea e Stati Uniti cercano di attuare strategie a favore del regionalismo, come strumento di risoluzione per sfide comuni alla regione, anche se la loro influenza nel territorio centroasiatico è sempre più limitata. "Il motore principale per proteggere la sovranità in Asia Centrale oggi, [...] è il regionalismo – la cooperazione all'interno della regione. Ciò che si cerca non è l'integrazione, non la condivisione della sovranità, ma il dialogo pragmatico e la cooperazione tra stati sovrani."³²⁷

Le dichiarazioni espresse nel documento del Parlamento Europeo in materia di diritti umani, democrazia e stato di diritto, e sulla necessità di continuare a promuovere la cooperazione intra-regionale, segnalano in modo evidente un fallimento da parte europea nella diffusione dei propri valori fondamentali e delle proprie pratiche nel territorio, e contemporaneamente evidenziano la necessità e la volontà europea di attuare delle nuove politiche per assistere gli stati centroasiatici verso un avvicinamento agli standard europei. Il Parlamento, invero, confidava che con l'attuazione di un nuovo quadro per le relazioni con i paesi centroasiatici, entrambe le parti si sarebbero adoperate seriamente per il raggiungimento degli obiettivi prefissati dagli accordi in essere.³²⁸

La necessità di un cambiamento di strategia da parte europea non era determinata solamente dai limitati risultati ottenuti nella diffusione dei valori fondamentali dell'Unione Europea, ma anche dal mutamento delle condizioni che caratterizzavano la regione in materia di sicurezza, e che conseguentemente segnavano il percorso d'azione previsto dal piano europeo. La Strategia del 2007 aveva rilegato l'UE a ricoprire un ruolo secondario in Asia Centrale, concentrandosi sul prestare assistenza tecnica e finanziaria in settori che indirettamente assicuravano una maggiore sicurezza e stabilità della regione. Dall'attuazione della Strategia, l'Asia Centrale fu coinvolta nell'insorgere di diversi eventi che portarono l'Unione Europea a ripensare la propria politica in materia di sicurezza per il territorio.

³²⁶ Zogg, Benno, "Central Asia States: Is Intra-regional Integration Possible?", ISPI, 3 ottobre 2019,

<https://www.ispionline.it/en/pubblicazione/central-asian-states-intra-regional-integration-possible-24070>

³²⁷ Baisolov, Ermek, 2019 citato in Costa Buranelli, Filippo, "Il concetto di sovranità in Asia Centrale", in "Monitoring Central Asia and the Caspian Area Development Policies, Regional Trends, and Italian Interests", Edizioni Ca' Foscari, 2019, pp. 46-47, <https://edizionicafoscari.unive.it/it/edizioni/libri/978-88-6969-377-9/>

³²⁸ Parlamento Europeo, "Relazione sull'attuazione e revisione della strategia UE-Asia Centrale", (2015/2220(INI)), 8 marzo 2016, p. 8.

In primo luogo, la questione sulla sicurezza del territorio centroasiatico ha assunto un'importanza sempre più marcata nel corso degli anni, soprattutto a causa dell'instabilità del vicino Afghanistan. Il contesto definitosi dal 2014, con il ritiro delle truppe occidentali dal territorio, ha portato ad identificare l'Asia Centrale come una zona cuscinetto.³²⁹ Fino al 2014 gli Stati Uniti rappresentavano il principale attore internazionale impegnato, sia a livello di capitale che di capitale umano, nella sicurezza della regione centroasiatica in virtù della presenza dell'International Security Assistance Force (ISAF) nel territorio afgano.³³⁰ Il ridimensionamento dell'impegno statunitense nella regione, ha fatto venir meno il principale fornitore di stabilità, aprendo una nuova competizione geopolitica per l'esercizio dell'influenza tra le potenze internazionali con interessi in Asia Centrale. Il documento prodotto dal Parlamento Europeo, invero, riconoscendo la persistenza delle principali minacce indicate nella Strategia del 2007, sosteneva la necessità di cooperare con i paesi centroasiatici per "affrontare le sfide di sicurezza comuni nella regione e al di là delle sue frontiere, quali gli effetti di ricaduta della guerra in Afghanistan, tra cui la minaccia dello Stato islamico, il traffico di stupefacenti, la tratta di esseri umani, l'estremismo violento e il terrorismo, nonché i rischi chimici, biologici, radiologici e nucleari."³³¹ Inoltre, rispetto al passato ha assunto un'importante ruolo nelle politiche di sicurezza per la regione la lotta al terrorismo, in relazione alle attività di reclutamento esercitate dallo Stato Islamico (IS) nel territorio dell'Asia Centrale. La preoccupazione europea in relazione alle Repubbliche risiede nella presenza di una forte corruzione diffusa tra le istituzioni statali, e di reti criminali che operano nel traffico di droghe, nelle discriminazioni etniche perpetuate, nell'alto tasso di povertà registrato, nelle scarse condizioni di vita della popolazione, e nelle basse prospettive economiche per il futuro collegate all'alto tasso di disoccupazione, che possono spingere gli abitanti della regione a rispondere al reclutamento.³³² Inoltre, anche la migrazione interna alla regione da parte di persone che lasciano le zone più povere per arrivare in Kazakistan o Russia, rappresenta un fattore di instabilità, in quanto questi migranti sono colpiti da una forte propaganda da parte dello Stato Islamico.³³³

Nel documento, il Parlamento Europeo individua la necessità di attuare delle politiche a livello regionale, congiuntamente con le altre potenze impegnate nel territorio, ovvero Cina e Russia, per

³²⁹ Spaiser, Olga Alinda, "The EU as a Security Actor in Central Asia: Minor but not Marginal", *l'Europe in Formation* no. 375, gennaio 2015.

³³⁰ *Ivi*.

³³¹ Parlamento Europeo, "Relazione sull'attuazione e revisione della strategia UE-Asia Centrale", (2015/2220(INI)), 8 marzo 2016, p. 24.

³³² *Ivi*, p. 25.

³³³ Ferrari, Aldo, Maracchione, Frank, "Asia Centrale e Terrorismo: ecco come nasce l'altro' jihad", ISPI, 3 novembre 2017, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/asia-centrale-e-terrorismo-ecco-come-nasce-laltro-jihad-18546>

poter gestire la minaccia della presenza di forze estremiste sia in Afghanistan che nelle Repubbliche centroasiatiche e:

“far fronte, insieme ai governi dell'Asia centrale, alle sfide comuni del reclutamento di combattenti e sostenitori da parte dell'IS, concentrandosi sui fallimenti politici e amministrativi, ad esempio promuovendo la libertà religiosa, pur salvaguardando le costituzioni laiche e rivedendo le leggi e le politiche discriminatorie, attuando programmi di sensibilizzazione per uomini e donne, concentrandosi sull'occupazione dei giovani svantaggiati, dando la priorità alla riforma della polizia e garantendo un migliore coordinamento dei servizi di sicurezza, nonché traendo insegnamento dalle esperienze europee o asiatiche in materia di recupero e di reinserimento dei radicali islamici.”³³⁴

Gli stati centroasiatici hanno una maggioranza di popolazione di religione islamica, e sebbene tradizionalmente la regione non venga associata alla presenza di una effettiva minaccia terroristica collegata alle attività dello Stato Islamico, sono presenti delle problematiche a livello statale che possono favorire il fenomeno della radicalizzazione tra le popolazioni dell'Asia Centrale.

Secondariamente, gli stati centroasiatici, nel cercare di difendere la propria sovranità dalle pressioni esercitate dalle potenze vicine, hanno sviluppato negli anni una politica multivettoriale al fine di bilanciare le proprie relazioni esterne, e non essere schiacciati dall'influenza di un'unica grande potenza. Perciò, la Strategia per l'Asia Centrale dell'Unione aveva bisogno di essere rinnovata anche tenendo conto dell'evolversi dello scenario regionale in relazione allo sviluppo delle ambiziose strategie politiche di Russia e Cina. Invero, nel 2015 la Federazione Russa ha lanciato il progetto dell'Unione Economica Eurasiatica (UEE), ovvero un'organizzazione internazionale per l'integrazione economica regionale tra Russia, Bielorussia, Armenia, Kazakistan e Kirghizistan, con Tagikistan ed Uzbekistan che ricoprono il ruolo di osservatori. L'Unione Economica Euroasiatica è stata istituita prevedendo la libera circolazione delle merci, dei servizi, dei capitali, e del lavoro, con lo scopo di aumentare la competitività delle economie degli stati membri, e promuovere uno sviluppo sostenibile al fine di innalzare il tenore degli standard di vita nei paesi aderenti all'organizzazione.³³⁵ Da parte russa, l'istituzione dell'UEE doveva attuare una trasformazione da mera organizzazione ad integrazione economica, ad unione politica. La divergenza di interessi politici tra gli stati membri, e la volontà di mantenere l'autonomia ed il controllo della propria sovranità ha ostacolato i progetti di politica estera della Russia, sempre più attiva ed influente negli stati del proprio vicinato.³³⁶

³³⁴ *Ivi*, p. 25.

³³⁵ Eurasian Economic Union, “General Information”, <http://www.eaeunion.org/?lang=en#about>

³³⁶ Tafuro Ambrosetti, Eleonora, “La partita euroasiatica di Putin: oltre l'unione doganale?”, ISPI, 7 maggio 2018, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/la-partita-eurasiatica-di-putin-oltre-lunione-doganale-20428>

La Cina, invece, ha coinvolto i paesi centroasiatici nello sviluppo del progetto “Belt and Road Initiative” (BRI), ovvero una strategia geopolitica globale volta alla realizzazione di corridoi economici e commerciali alternativi per aumentare l’interconnettività, all’interno della quale gli stati dell’Asia Centrale hanno un ruolo centrale per il raggiungimento degli obiettivi strategici cinesi.³³⁷ Per le Repubbliche centroasiatiche il coinvolgimento nel progetto cinese rappresenta una opportunità non solo in termini economici, in quanto conferisce la possibilità di differenziare le proprie economie e le rotte di esportazione, ma anche in termini politici e geopolitici, permettendo ai governi di mantenere la propria politica estera multivettoriale, contenendo l’influenza di Mosca, anche facendo parte del progetto di integrazione economica russo.³³⁸ Come analizzato precedentemente, anche nella realizzazione del progetto BRI ha svolto un ruolo importante l’apertura della nuova politica estera dell’Uzbekistan verso un miglioramento delle relazioni a livello regionale e l’instaurazione di una cooperazione per il raggiungimento di interessi comuni e la gestione di sfide che interessano l’intera regione.

La relazione del Parlamento Europeo del 2016 ha perciò evidenziato che il contesto geopolitico della regione in cui si attua la Strategia Europea è mutato dal 2007, ed è caratterizzato dalla presenza di diversi progetti di collaborazione regionale guidati da Russia e Cina, e che il mutamento dello scenario geopolitico in Asia Centrale comporta la necessità di creazione di una nuova strategia:

“considerando che la Russia e la Cina hanno forti legami con la regione e che vi esercitano una forte influenza, ma che l’UE dispone ancora di un ampio margine per migliorare la sua azione e cooperazione con i paesi dell’Asia centrale.”³³⁹

Sebbene l’attuazione delle politiche europee nel territorio abbia condotto verso lo sviluppo di risultati estremamente limitati, l’Unione Europea nei suoi documenti continua a rinnovare il proprio interesse per la regione, e la sua volontà di cooperare per il raggiungimento di un’Asia Centrale “prospera, pacifica, democratica, stabile, e inclusiva che funzioni come una regione sostenibile sotto il profilo economico ed ambientale.”³⁴⁰ Invero, se in molti settori le politiche europee si sono rivelate limitate, l’Unione Europea è riuscita ad approfondire i legami con l’Asia Centrale attraverso la crescita dei

³³⁷ Indeo, Fabio, “New trends in Central Asia connectivity”, in “Monitoring Central Asia and the Caspian Area Development Policies, Regional Trends, and Italian Interests”, Edizioni Ca’ Foscari, 2019, p. 70, <https://edizionicafoscari.unive.it/it/edizioni/libri/978-88-6969-377-9/>

³³⁸ *Ivi*, p. 70-71.

³³⁹ Parlamento Europeo, “Relazione sull’attuazione e revisione della strategia UE-Asia Centrale”, (2015/2220(INI)), 8 marzo 2016, p. 7.

³⁴⁰ Parlamento Europeo, “Relazione sull’attuazione e revisione della strategia UE-Asia Centrale”, (2015/2220(INI)), 8 marzo 2016, p. 8.

legami commerciali, sostenuti fortemente dall'UE in quanto “promuovono valori quali lo stato di diritto, il buon governo e il rispetto dei diritti umani.”³⁴¹

L'UE dal lancio della Strategia per l'Asia Centrale nel 2007 ha vissuto una importante crescita dei rapporti commerciali con le Repubbliche, configurandosi ad oggi come il principale partner commerciale.

Imports			Exports			Total trade		
Partner	Value Mio €	% World	Partner	Value Mio €	% World	Partner	Value Mio €	% World
World	56,521	100.0	World	56,472	100.0	World	112,994	100.0
1 Russia	18,502	32.7	1 EU27	17,402	30.8	1 EU27	26,949	23.9
2 China	11,398	20.2	2 China	11,091	19.6	2 Russia	24,319	21.5
3 EU27	9,547	16.9	3 Russia	5,818	10.3	3 China	22,489	19.9
4 South Korea	5,110	9.0	4 Turkey	3,235	5.7	4 South Korea	7,305	6.5
5 Turkey	2,620	4.6	5 Switzerland	2,737	4.8	5 Turkey	5,855	5.2
6 USA	1,466	2.6	6 South Korea	2,196	3.9	6 Switzerland	3,475	3.1
7 Belarus	994	1.8	7 Afghanistan	1,187	2.1	7 USA	2,079	1.8
8 Japan	818	1.4	8 United Kingdom	1,149	2.0	8 India	1,904	1.7
9 India	781	1.4	9 India	1,123	2.0	9 United Kingdom	1,616	1.4
10 Switzerland	738	1.3	10 Ukraine	756	1.3	10 Ukraine	1,485	1.3
3 EU27	9,547	16.9	1 EU27	17,402	30.8	1 EU27	26,949	23.9

Fonte: European Commission, “European Union, trade in goods with Central Asia”, 20 maggio 2021, https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/region/details_central-asia-5_en.pdf

Figura 10: Partner commerciali dell'Asia Centrale (5) al 2020.

La crescita dell'interscambio commerciale tra l'Unione Europea ed i paesi centroasiatici è stata resa possibile anche dall'inclusione di tre paesi nel sistema di preferenze generalizzate (SPG), un sistema concepito a seguito della Conferenza dell'UNCTAD del 1968 a Nuova Deli con lo scopo di aiutare i paesi in via di sviluppo ad integrarsi con l'economia mondiale. L'SPG promosso dall'UE elimina i dazi all'importazione dei prodotti provenienti dai paesi in via di sviluppo considerati come vulnerabili, con l'obiettivo di favorire le esportazioni dei paesi in via di sviluppo, promuovere l'industrializzazione e la crescita economica alleviando la povertà, ed aiutando i paesi a creare un mercato del lavoro più attivo basato sul rispetto delle norme internazionali.³⁴²

Il Kirghizistan è beneficiario del SPG+, un regime speciale per incentivare lo sviluppo sostenibile ed il buon governo, attuabile nei confronti di paesi vulnerabili a reddito basso o medio-basso, che si impegnano nell'attuare ventisette convenzioni in materia di diritti umani, diritto del lavoro, protezione dell'ambiente e sviluppo del buon governo.³⁴³ Mentre Uzbekistan e Tagikistan hanno

³⁴¹ *Ivi*, p. 6.

³⁴² European Commission, “Generalised Scheme of Preferences”, ultima modifica 21 settembre 2021, <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/development/generalised-scheme-of-preferences/>

³⁴³ *Ivi*.

aderito al SPG standard, che prevede una eliminazione parziale o totale dei dazi doganali su due terzi delle linee tariffarie.³⁴⁴

Il sistema SPG, sebbene sia un sistema per incentivare la crescita economia e l'integrazione dei paesi in via di sviluppo nei mercati internazionali, prevede il rispetto di parametri fondamentali legati alla tutela dei diritti umani. Invero, in presenza di violazioni gravi e sistematiche dei diritti umani l'Unione può sospendere i benefici del SPG per un determinato paese.³⁴⁵ Anche nell'attuazione di questo programma a fine economico, l'Unione esprime la volontà di rimanere coerente con l'intenzione di contribuire a diffondere e consolidare i propri valori fondamentali della democrazia, lo stato di diritto, il rispetto dei diritti umani, delle libertà fondamentali.

Nonostante l'assistenza europea tramite diversi programmi a sostegno del commercio e dell'economia locale, le economie centroasiatiche sono poco differenziate e si concentrano ancora principalmente sull'esportazione di materie prime, in particolare petrolio, gas, metalli e cotone. L'Unione Europea, infatti, nutre ancora un forte interesse nei confronti del territorio centroasiatico, in quanto partner strategico per la differenziazione delle fonti di approvvigionamento energetico europeo, e perciò di garanzia della sicurezza energetica europea.³⁴⁶

È però necessario che l'Unione Europea continui a sostenere la transizione verso il mercato libero, la modernizzazione e diversificazione dell'economia dei paesi centroasiatici, ed il miglioramento del clima imprenditoriale, attraverso la riforma del sistema giudiziario, la protezione dei diritti di proprietà e la riduzione della corruzione, al fine di creare un ambiente il più favorevole possibile per gli investimenti esteri.³⁴⁷

La necessità di sviluppare e promuovere una nuova strategia da parte europea nei confronti dell'Asia Centrale è stata amplificata dalle svolte politiche intraprese dall'Uzbekistan del nuovo Presidente Mirziyoyev.

Nel dicembre 2016, quando il Primo Ministro Uzbeko Shavkat Mirziyoyev divenne il nuovo Presidente dell'Uzbekistan, succedendo ad Islam Karimov, non erano attese innovazioni significative nel sistema politico uzbeko, ma una generale continuità col passato, in quanto il nuovo Presidente avendo ricoperto il ruolo di Primo Ministro faceva parte del "vecchio" sistema uzbeko.³⁴⁸

³⁴⁴ *Ivi*.

³⁴⁵ Marrella, Fabrizio, "Manuale di diritto del commercio internazionale", Edizioni Cedam, Padova, 2020, p. 111.

³⁴⁶ Parlamento Europeo, "Relazione sull'attuazione e revisione della strategia UE-Asia Centrale", (2015/2220(INI)), 8 marzo 2016, p. 39.

³⁴⁷ *Ivi*, p. 39

³⁴⁸ Schiek, Sebastian, "Uzbekistan's transformation from an 'old' to an 'upgraded' autocracy", Centre International de formation européenne, no. 385, gennaio 2018, p. 88, <https://www.cairn.info/revue-l-europe-en-formation-2018-1-page-87.htm>

Contrariamente al pensiero generalmente diffuso, con la guida del nuovo Presidente l'Uzbekistan intraprese una fase di cambiamenti, mostrando dei paralleli con la transizione post-sovietica avvenuta nel corso dei primi anni di indipendenza del paese.³⁴⁹ Invero, la prima fase di transizione è stata caratterizzata da politiche di *state-building*, per l'istituzione degli elementi che compongono gli stati moderni, come ad esempio la presenza in uno stato di istituzioni democratiche, politiche per lo sviluppo di relazioni economiche e diplomatiche con gli attori della comunità internazionale, e politiche economiche di transizione verso il mercato libero, in quanto nei primi anni Novanta, con la "fine della storia", il modello di trasformazione per gli stati era quello della democrazia liberale.³⁵⁰ Nel corso degli anni Novanta, il paese attraversò infatti una prima fase di attesa trasformazione politica verso il modello diffuso dalle democrazie liberali, caratterizzato da differenti slogan sul cambiamento politico ed economico che il paese stava vivendo, passando dall'essere un paese autoritario di stampo sovietico, ad essere una moderna democrazia.³⁵¹ Concretamente, nel paese che doveva affrontare politiche di de-ideologizzazione, di affermazione dello stato di diritto, di sviluppo della società civile, e di transizione economica verso la creazione di un mercato liberale,³⁵² si instaurò un governo fortemente autoritario, che condivideva molti elementi di continuità con l'era sovietica, ma che a livello di politica estera era aperto all'instaurazione di relazioni con i componenti della comunità internazionale.³⁵³ Questa fase, caratterizzata dall'apertura del paese alle relazioni internazionali, mutò bruscamente nei primi anni Duemila, determinando un cambiamento radicale nella politica estera da parte del presidente Karimov, a causa degli avvenimenti dell'11 settembre, e della conseguente presenza occidentale nel territorio centroasiatico guidata dall'impegno statunitense nella "guerra al terrore".³⁵⁴ Dai primi anni d'indipendenza del paese, si concretizzò una trasformazione della politica uzbeka, soprattutto nelle relazioni esterne, che culminò nel 2012 con l'instaurazione di una politica estera auto-isolazionista, e caratterizzata da tensioni con i vicini governi del Tagikistan e del Kirghizistan, per le problematiche relative alla gestione dell'acqua e dei confini, e relazioni stagnanti con i restanti stati del mondo.³⁵⁵

Il periodo di transizione post-sovietico degli stati centroasiatici giunse a conclusione dopo quasi un quarto di secolo dalla loro indipendenza,³⁵⁶ e come analizzato precedentemente, fu caratterizzato

³⁴⁹ *Ivi*, p. 88.

³⁵⁰ *Ivi*, pp. 88-89.

³⁵¹ Bertelsmann Stiftung, "BTI 2020 report country: Uzbekistan", Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2020, p. 4, https://bti-project.org/content/en/downloads/reports/country_report_2020_UZB.pdf

³⁵² *Ivi*, p. 4.

³⁵³ Tolipov, Farkhod, "Uzbekistan-2.0 and Central Asia-2.0" in "Monitoring Central Asia and the Caspian Area Development Policies, Regional Trends, and Italian Interests", Edizioni Ca' Foscari, 2019, p. 98, <https://edizionicafoscari.unive.it/it/edizioni/libri/978-88-6969-377-9/>

³⁵⁴ *Ivi*, p. 98.

³⁵⁵ *Ivi*, p. 98.

³⁵⁶ *Ivi*, p. 96.

dall'implementazione di politiche differenti che riscontrarono diversi gradi di successo. Tra le Repubbliche centroasiatiche, il passaggio dalla fase di transizione post-sovietica al nuovo periodo di consolidamento fu percepito soprattutto in Uzbekistan a causa della morte del Presidente Karimov. Il nuovo presidente uzbeko Mirziyoyev avviò nel paese una nuova fase di avanzamento non solo in campo economico, ma anche nel settore politico, caratterizzata da una nuova apertura verso l'instaurazione di maggiori relazioni con paesi terzi. Nonostante l'avvio di politiche volte al rimodernamento del sistema uzbeko, che apportarono concretamente delle novità, il paese continuò a mantenere diversi tratti di continuità col passato. L'Uzbekistan sotto la guida di Mirziyoyev si configurò come una autocrazia *soft*, continuando perciò a mantenere un forte controllo sulle attività politiche, ma contemporaneamente sostenendo lo sviluppo di riforme di mercato e della società civile.³⁵⁷ Il Presidente Karimov, sebbene individuasse nel periodo sovietico un momento di forte totalitarismo per il quale non bisognava provare nostalgia,³⁵⁸ non attuò mai delle politiche di riforma per modificare sostanzialmente il modello di *governance* sovietico. Ad esempio, nel paese era rimasto dall'età sovietica un forte culto della personalità del capo della nazione, che sostenuto dalla propaganda e dalla paura che il regime stesso diffondeva per il suo carattere autoritario, garantiva l'obbedienza dei cittadini. Il nuovo regime di Mirziyoyev, invece, non si presenta più come un regime sovietico, ma piuttosto come un regime post-sovietico e generalmente riformista, in virtù delle riforme attuate per avvicinarsi ai sistemi liberali. Invero, il nuovo governo adottò un piano di trasformazione del paese, sviluppato sul perseguimento di cinque priorità: “development of the state and public systems; rule of law and judicial reforms; development and liberalization of the economy; development of social security; security, religious and inter-ethnic tolerance and foreign policy.”³⁵⁹

Una delle principali novità apportate dal nuovo governo uzbeko riguardò il mettere fine alla politica estera auto-isolazionista promossa da Karimov, e cominciare a migliorare ed intensificare le relazioni con gli attori della comunità internazionale. A livello mondiale, i principali partner individuati dall'Uzbekistan furono Russia e Cina, ma temendo la possibilità di una futura pressione politica ed economica da parte dei due attori, il paese decise di allargare i propri orizzonti, creando e rafforzando contatti in altre direzioni,³⁶⁰ e perciò sviluppando una politica multi-vettoriale come il vicino Kazakistan, sfruttando la competizione creatasi tra le potenze internazionali nella regione instaurando

³⁵⁷ *Ivi*, p. 97.

³⁵⁸ *Ivi*, pp. 96-97.

³⁵⁹ Schiek, Sebastian, “Uzbekistan’s transformation from an ‘old’ to an ‘upgraded’ autocracy”, Centre International de formation européenne, no. 385, gennaio 2018, p. 93, <https://www.cairn.info/revue-l-europe-en-formation-2018-1-page-87.htm>

³⁶⁰ *Ivi*, p. 98.

accordi di partenariato strategico con il maggior numero di attori possibile, al fine di massimizzare i vantaggi dalle relazioni.³⁶¹

In materia di politica estera, la priorità per il Presidente uzbeko riguardava lo sviluppo di una cooperazione regionale in Asia Centrale,³⁶² che a causa delle politiche intraprese dall'ex Presidente era sempre stata inesistente ed a tratti turbolenta per l'Uzbekistan. Invero, essendo un paese privo di sbocchi sul mare, e confinando con tutti i paesi centroasiatici, l'Uzbekistan necessita di buone relazioni con i paesi confinanti per poter intensificare il proprio commercio con l'estero.³⁶³ Il nuovo Presidente, in poco tempo riuscì a rivitalizzare le relazioni con gli altri stati centroasiatici, firmando dei Trattati di Partenariato Strategico. Gli accordi stabiliti con i nuovi partner strategici furono fondamentali per la liberalizzazione del regime dei visti, l'apertura di numerosi posti di controllo alle frontiere, e per ripristinare le rotte per il trasporto intra-regionale delle merci, facendo aumentare l'interscambio commerciale uzbeko con gli altri paesi dell'Asia Centrale del 20% nel 2017 e del 50% nei primi mesi del 2018.³⁶⁴

Con la nuova politica uzbeka in campo economico e commerciale, il paese ha intrapreso anche numerose riforme per facilitare e promuovere il commercio estero con il resto del mondo, come l'abbattimento delle barriere commerciali, la riduzione delle tasse, la semplificazione delle procedure burocratiche o relative al rilascio dei visti, e le riforme in ambito giudiziario.³⁶⁵ Inoltre, le riforme intraprese dal paese sono state recepite in modo molto positivo dagli attori della comunità internazionale, in quanto suscitano ottimismo per il miglioramento del clima imprenditoriale in Uzbekistan.³⁶⁶

Invero, attraverso la promozione di politiche economiche e commerciali per la liberalizzazione e lo sviluppo dell'economia del paese, dell'amministrazione pubblica, e del sistema legislativo e giudiziario, il paese è riuscito ad aprirsi economicamente al mondo. Analizzando l'indice di Ease of Doing Business, ovvero un indice espresso numericamente da 1 a 190 pubblicato annualmente dal Gruppo World Bank, che attraverso lo studio di numerosi indicatori permette di stabilire le opportunità nell'ambiente imprenditoriale offerte da un paese, è possibile notare l'evoluzione della

³⁶¹ Bordonaro, Federico, "Uzbekistan: Tashkent ambisce al ruolo di perno dell'Asia Centrale", ISPI, Policy Brief no. 121, marzo 2009, p. 5.

³⁶² *Ivi*, p. 98.

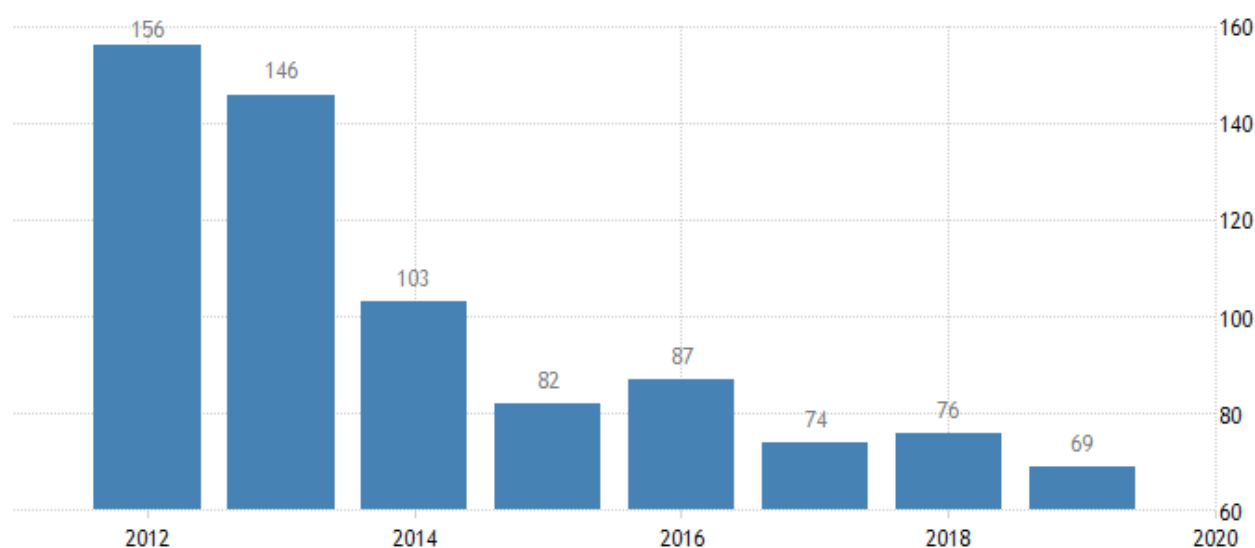
³⁶³ *Ivi*, p. 99.

³⁶⁴ Ibragimov, Bakhtiyor, 2018 citato in Tolipov, Farkhod, "Uzbekistan-2.0 and Central Asia-2.0" in "Monitoring Central Asia and the Caspian Area Development Policies, Regional Trends, and Italian Interests", Edizioni Ca' Foscari, 2019, p. 99, <https://edizionicafoscari.unive.it/it/edizioni/libri/978-88-6969-377-9/>

³⁶⁵ Böttger, Katrin, Plottka, Julian, "A new start for the EU Central Asia policy in 2021? Current state, developments and perspectives for the revision of the EU Central Asia Strategy", Centre International de formation européenne, L'Europe en Formation no. 385, gennaio 2018, p. 57, <https://www.cairn.info/revue-l-europe-en-formation-2018-1-page-45.htm>

³⁶⁶ *Ivi*, p. 57.

politica uzbeka in ambito economico-commerciale. Nel 2012, anno di massima severità della politica estera uzbeka di auto-isolazionismo, il paese era classificato 156° nell'indice di Ease of Doing Business, mentre nel 2020 il paese si classifica come 69°. Come evidenziato dal Report Doing Business 2020, le trasformazioni economiche introdotte dall'Uzbekistan non hanno favorito solamente l'ambiente imprenditoriale uzbeko, ma anche quello di paesi confinanti, come il Tagikistan: “after observing an economic transformation in neighboring Uzbekistan, Tajikistan’s president took a special interest in improving the country’s ranking on the ease of doing business.”³⁶⁷



Fonte: Trading Economics, “Ease of Doing Business Uzbekistan”, <https://tradingeconomics.com/uzbekistan/ease-of-doing-business>

Figura 11: Posizione Ease of Doing Business Uzbekistan dal 2012 al 2019.

Il governo di Mirziyoyev, creando una nuova forma di autoritarismo, basata su un controllo meno serrato sulla società, sulle riforme economiche a stampo liberale e sul rafforzamento delle relazioni e del commercio con l'estero,³⁶⁸ mira a creare legittimità, allontanandosi dall'immagine dell'Uzbekistan di Karimov, e trasmettendo un messaggio di un nuovo Uzbekistan aperto agli affari,

³⁶⁷ World Bank Group, “Doing Business Report 2020”, 2020, p. 9.

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32436/9781464814402.pdf>

³⁶⁸ Böttger, Katrin, Plottka, Julian, “A new start for the EU Central Asia policy in 2021? Current state, developments and perspectives for the revision of the EU Central Asia Strategy”, Centre International de formation européenne, L'Europe en Formation no. 385, gennaio 2018, p. 56, <https://www.cairn.info/revue-l-europe-en-formation-2018-1-page-45.htm>

al turismo, ed all'instaurazione di relazioni con potenze internazionale in quanto partner strategico ed affidabile.³⁶⁹

La narrazione proposta dal governo uzbeko, sebbene tralasci l'assenza di riforme democratiche ed a tutela dei diritti umani significative, corrisponde ad un effettivo impegno del paese dell'introdurre le politiche necessarie ad intraprendere e portare a termine una trasformazione politica ed economica. Nel campo dei diritti umani, il nuovo governo uzbeko ha inizialmente compiuto degli atti volti al miglioramento della situazione di gravi e continue violazioni dei diritti umani e delle libertà fondamentali nel paese, attraverso il rilascio di prigionieri politici, la riduzione del lavoro forzato nei campi di cotone, e nell'impegno di accettare la registrazione di alcune organizzazioni non governative.³⁷⁰ Nonostante ciò, in questo ambito non sono stati registrati nel corso degli anni miglioramenti significativi, in quanto persistono gravi violazioni dei diritti umani, come la tortura, o l'abuso degli individui appartenenti alla comunità LGBT.³⁷¹ Inoltre, nel paese è stato registrato un aumento delle attività dei mass media, che però devono seguire dei limiti imposti dal governo,³⁷² e non sono presenti elezioni presidenziali considerabili come libere, come sostenuto dall'Ufficio per le Istituzioni Democratiche ed i Diritti Umani dell'OSCE, che ha evidenziato che le elezioni presidenziali del paese tenutesi nel 2019, "took place under improved legislation and with greater tolerance of independent voices but did not yet demonstrate genuine competition and full respect of election day procedures."³⁷³ Perciò, sotto la guida del Presidente Mirziyoyev l'Uzbekistan ha vissuto dei cambiamenti positivi in materia di diritti umani, ma questi sono ancora insufficienti ed il paese è lontano dall'allineamento agli standard internazionali.

La politica di liberalizzazione introdotta dal Presidente Uzbeko Mirziyoyev, che ha messo fine all'immobilità ed alla stagnazione che avevano caratterizzato il paese nel corso dell'ultimo decennio, appartiene agli sviluppi della regione che hanno motivato l'Unione Europea ad intraprendere la creazione di una nuova strategia da applicare all'Asia Centrale. L'Uzbekistan con quasi 35 milioni di abitanti è il paese più popoloso della regione, e condivide i propri confini con tutti i paesi centroasiatici e l'Afghanistan. Sebbene il paese continui ad essere caratterizzato dalla presenza di un governo autoritario, di un alto tasso di corruzione, e da un'economia ancora poco sviluppata e differenziata, basata principalmente sullo sfruttamento delle materie prime, le politiche introdotte dal

³⁶⁹ Anceschi, Luca, "Regime-Building through Controlled Opening: new authoritarianism in post-Karimov Uzbekistan", in "Monitoring Central Asia and the Caspian Area Development Policies, Regional Trends, and Italian Interests", Edizioni Ca' Foscari, 2019, p. 116, <https://edizionicafoscari.unive.it/it/edizioni/libri/978-88-6969-377-9/>

³⁷⁰ Human Rights Watch, "Uzbekistan", <https://www.hrw.org/europe/central-asia/uzbekistan>

³⁷¹ *Ivi*.

³⁷² Human Rights Watch, "World Report 2021: Uzbekistan Events of 2021", <https://www.hrw.org/world-report/2021/country-chapters/uzbekistan#fe49c5>

³⁷³ Ufficio per le Istituzioni Democratiche ed i Diritti Umani dell'OSCE citato in Human Rights Watch, "World Report 2021: Uzbekistan Events of 2021", <https://www.hrw.org/world-report/2021/country-chapters/uzbekistan#fe49c5>

nuovo Presidente uzbeko rappresentano un mutamento significativo negli equilibri che hanno definito la regione per molto tempo. Invero, la svolta politica ed economica intrapresa da Mirziyoyev ha aperto la possibilità per l'Unione Europea non solo di sviluppare rapporti bilaterali più stretti con il paese, ma anche di collaborare con gli attori della regione per la creazione di una cooperazione regionale.³⁷⁴ Il Presidente uzbeko, come visto precedentemente, ha definito la creazione di una cooperazione regionale tra gli stati centroasiatici come una priorità della politica estera dell'Uzbekistan, sostenendo però che “Uzbekistan is a supporter of resolving existing differences and strengthening mutual trust.”³⁷⁵ Invero, i rapporti tra le Repubbliche dell'Asia Centrale sono stati caratterizzati per lungo tempo da sfiducia e competizione, e per questo motivo l'UE attraverso la nuova Strategia dovrebbe concentrare il proprio impegno in un progressivo sviluppo della fiducia a livello regionale, al fine di affrontare in modo più efficace le sfide comuni, e di porsi nella scena internazionale con una maggiore forza e competitività, come avviene per gli stati membri europei quando dialogano a livello internazionale in quanto Unione Europea.

4.2 Il nuovo piano di cooperazione per il rafforzamento della resilienza nei paesi centroasiatici e la produzione di effetti a lungo termine

Riconoscendo i limitati risultati ottenuti tramite l'implementazione della Strategia Europea per l'Asia Centrale del 2007, e gli eventi che hanno mutato lo scenario centrasasiatico, l'Unione Europea a giugno 2019 ha adottato la Nuova Strategia per l'Asia Centrale, rinnovando il quadro strategico che regolava le relazioni tra l'UE e gli stati centroasiatici.

La nuova strategia è stata creata mirando allo sviluppo di un partenariato più forte con le Repubbliche, in quanto partner strategici per l'Europa in virtù della “posizione strategica dell'Asia centrale al crocevia tra l'Europa e l'Asia, la sua quota nelle importazioni energetiche dell'UE e il potenziale di mercato rappresentato da settanta milioni di abitanti, nonché l'interesse dell'UE nella sicurezza regionale”.³⁷⁶ Inoltre, come analizzato precedentemente, la regione si presentava in modo differente rispetto al 2007, e ciò non creò solo nuove sfide ma anche nuove opportunità per sviluppare relazioni più forti con le Repubbliche:

³⁷⁴ Böttger, Katrin, Plottka, Julian, “A new start for the EU Central Asia policy in 2021? Current state, developments and perspectives for the revision of the EU Central Asia Strategy”, Centre International de formation européenne, L'Europe en Formation no. 385, gennaio 2018, p. 56, <https://www.cairn.info/revue-l-europe-en-formation-2018-1-page-45.htm>

³⁷⁵ The Tashkent Times, 2017, citato in Böttger, Katrin, Plottka, Julian, “A new start for the EU Central Asia policy in 2021? Current state, developments and perspectives for the revision of the EU Central Asia Strategy”, Centre International de formation européenne, L'Europe en Formation no. 385, gennaio 2018, p. 58, <https://www.cairn.info/revue-l-europe-en-formation-2018-1-page-45.htm>

³⁷⁶ Commissione Europea, “L'UE e l'Asia Centrale: nuove opportunità per un partenariato rafforzato”, Bruxelles, 15 maggio 2019, p. 1.

“I processi di riforma nella regione hanno innescato una richiesta di riconoscimento politico e sostegno alla modernizzazione da parte dell'UE. Il nuovo slancio nella cooperazione regionale, testimoniato dal primo vertice informale dei leader dell'Asia centrale a marzo 2018 ad Astana, ha rafforzato la pertinenza dell'esperienza dell'UE nella creazione di soluzioni concertate a sfide comuni. L'impegno rinnovato per promuovere la connettività euroasiatica ha aumentato l'interesse per l'approccio adottato dall'UE in materia di connettività sostenibile. Il potenziamento della cooperazione tra l'Asia centrale e l'Afghanistan ha stabilito nuovi parametri per gli sforzi compiuti dall'UE per promuovere la pace nel paese. Inoltre, le nuove ambizioni mostrate da alcuni paesi dell'Asia centrale che auspicano un ruolo più attivo negli affari mondiali e regionali aumentano il potenziale di cooperazione con l'UE su obiettivi comuni.”³⁷⁷

Il rinnovato impegno europeo nel territorio centroasiatico non vuole basarsi solo su interessi, ma sulla volontà di apportare vantaggi significativi alla regione, affinché questa possa svilupparsi come uno spazio economico e politico più sostenibile, prospero ed interconnesso.³⁷⁸ Invero, la nuova azione europea nel territorio è definita sulla base alle lezioni apprese dalle politiche implementate in passato a beneficio degli stati centroasiatici, e considerando le nuove strategie europee in materia di politica estera, come la Strategia Globale dell'Unione Europea³⁷⁹ e la Strategia UE per collegare l'Europa all'Asia,³⁸⁰ una strategia che mira a sviluppare un miglior collegamento con il continente asiatico, al fine di creare nuove opportunità, innalzare gli standard di vita delle popolazioni, e migliorare il dialogo politico ed i legami con le società civili.³⁸¹

Attraverso la creazione della Strategia Globale dell'Unione Europea (EUGS) nel giugno 2016, l'Unione Europea ha attuato un tentativo di rinnovamento della propria politica estera. La decisione di adottare una nuova strategia per la gestione delle relazioni esterne dell'UE è stata influenzata dalla valutazione strategica effettuata dall'allora Alto Rappresentante dell'Unione, Federica Mogherini, sui cambiamenti delle sfide e delle opportunità a livello internazionale.³⁸² Il documento presentato

³⁷⁷ Commissione Europea, “L'UE e l'Asia Centrale: nuove opportunità per un partenariato rafforzato”, Bruxelles, 15 maggio 2019, p. 1.

³⁷⁸ European Union External Action, “Central Asia”, ultima modifica 17 maggio 2019, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/2068/central-asia_en

³⁷⁹ European Union External Action, “Shared vision, common action: a stronger Europe ‘a global strategy for the European Union’s foreign and security policy’”, giugno 2016, https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf

³⁸⁰ Consiglio Europeo, “Connecting Europe and Asia: building blocks for an EU strategy”, 13097/18, 15 ottobre 2018.

³⁸¹ Ivi, p. 2.

³⁸² Malovec, Michal, Padurarlu, Amelia, “Politica estera: obiettivi, strumenti e risultati conseguiti”, Parlamento Europeo, ottobre 2021, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/158/politica-estera-obiettivi-strumenti-e-risultati-conseguiti>

all'Unione Europea studia i cambiamenti che sono avvenuti dai primi anni Duemila e che hanno modificato radicalmente il contesto in cui opera l'UE, facendo sorgere la necessità di attuare una nuova strategia che possa affrontare sia le sfide che le opportunità che derivano da questo cambiamento.³⁸³ E' possibile notare come già in questo documento sia evidenziata l'esigenza di affrontare le sfide del territorio asiatico, "we will deepen cooperation on counter-terrorism, anti-trafficking and migration, as well as enhance transport, trade and energy connectivity",³⁸⁴ cooperando con gli attori della regione attraverso l'implementazione di un nuovo approccio coerente sia a livello bilaterale che regionale, che sostenga i paesi verso l'adozione di un sistema basato sullo stato di diritto.³⁸⁵

Invero, con l'implementazione della EUGS si intendeva dar vita ad una politica estera europea più pragmatica e realista, attraverso una maggiore comprensione delle realtà che circondano l'UE, per non ricadere nella diffusione di un processo di "europeizzazione",³⁸⁶ caratterizzato dalla propagazione dei valori, delle norme e degli standard europei verso l'esterno. La nuova Strategia Globale riconosce che i paesi destinatari delle politiche europee sono eterogenei, e perciò possiedono, o meno, a livelli differenti la volontà e capacità di cooperare, emulare, o integrarsi con l'UE.³⁸⁷ Invero, come per i paesi centroasiatici, spesso i paesi che cooperavano con l'Unione non lo facevano chiedendo o sperando di diventare più simili all'Unione. Attraverso la EUGS, l'Unione Europea ha riconosciuto di operare in un mondo più vicino ed interconnesso, ma sempre complesso, caratterizzato da attori internazionali con una storia, una cultura, e degli interessi che possono differire da quelli europei, e che soprattutto sono oltre il controllo europeo.

Attraverso la nuova Strategia l'Unione Europea però non intende abbandonare la propria agenda normativa, perseguendo politiche realiste ed essendo disposta ad appoggiare anche regimi autoritari, e ciò è stato specificato anche dell'UE stessa: "as clarified by the EUGS, this does not mean supporting stability by condoning authoritarianism. On the contrary, state and societal resilience can only go hand-in-hand. Publicly and behind closed doors, we have been resolute in our messages to all our partners in this regard."³⁸⁸ Invero, l'Unione Europea nel documento della Strategia asserisce che la nuova politica estera europea sarà guidata dal pragmatismo di principio, un bilanciamento tra l'aspirazione

³⁸³ European Union External Action, "The European Union in a changing global environment: a more connected, contested and complex world", p. 1, https://eeas.europa.eu/archives/docs/docs/strategic_review/eu-strategic-review_executive_summary_en.pdf

³⁸⁴ *Ivi*, p. 38.

³⁸⁵ *Ivi*, p. 2.

³⁸⁶ Checkel, Jeffrey T., 2005, citato in Tocci, Nathalie, "Resilience and the role of European Union in the world", Contemporary Security Policy, 8 luglio 2019, p. 5.

³⁸⁷ Tocci, Nathalie, "Resilience and the role of European Union in the world", Contemporary Security Policy, 8 luglio 2019, p. 5.

³⁸⁸ High Representative, 2019, citato in Tocci, Nathalie, "Resilience and the role of European Union in the world", Contemporary Security Policy, 8 luglio 2019, p. 11.

idealistica europea di diffondere i propri principi fondamentali per contribuire allo sviluppo di un mondo migliore, e la valutazione realistica dell'ambiente in cui deve operare l'UE.³⁸⁹

Nel rivalutare l'azione esterna europea, la nuova EUGS ha ripreso un tema che già apparteneva alle politiche europee, ovvero la resilienza degli stati e delle società, elevandolo ad uno dei cinque principali obiettivi che guidano le azioni europee nell'attuazione di politiche nel mondo.

“It is in the interests of our citizens to invest in the resilience of states and societies to the east stretching into Central Asia, and south down to Central Africa. Fragility beyond our borders threatens all our vital interests. By contrast, resilience – the ability of states and societies to reform, thus withstanding and recovering from internal and external crises – benefits us and countries in our surrounding regions, sowing the seeds for sustainable growth and vibrant societies. Together with its partners, the EU will therefore promote resilience in its surrounding regions. A resilient state is a secure state, and security is key for prosperity and democracy. But the reverse holds true as well. To ensure sustainable security, it is not only state institutions that we will support. Echoing the Sustainable Development Goals, resilience is a broader concept, encompassing all individuals and the whole of society. A resilient society featuring democracy, trust in institutions, and sustainable development lies at the heart of a resilient state.”³⁹⁰

La resilienza viene perciò presentata come un concetto dinamico, in quanto è l'abilità degli stati e delle società di riformarsi, di trasformarsi, e di reagire alle crisi. Per questo motivo, gli stati autoritari, come i paesi centroasiatici, non sono resilienti, al contrario sono estremamente stabili, e vulnerabili in situazione di crisi.³⁹¹

L'Unione Europea attraverso la resilienza intende ripensare il potere normativo europeo, mantenendo alla base delle azioni dell'UE il sostegno alla pace, la diffusione della democrazia e della tutela dei diritti umani, ovvero obiettivi che per essere perseguiti necessitano di una strategia che sia capace di prevenire, rispondere ed infine recuperare nelle situazioni di crisi che si presentano nei percorsi di transizione economica, politica e sociale.

Il tema della resilienza è stato ripreso anche nel programma della Strategia Europea per l'Asia Centrale lanciata nel giugno 2019, che si basa su tre priorità interconnesse, una delle quali è definita proprio come “partenariato per la resilienza”, ed è poi seguita dal “partenariato per la prosperità”, e l'ultima sezione intitolata “migliore cooperazione”.

³⁸⁹ European Union External Action, “Shared vision, common action: a stronger Europe ‘a global strategy for the European Union’s foreign and security policy””, giugno 2016, p. 16, https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf

³⁹⁰ *Ivi*, pp. 23-24.

³⁹¹ Tocci, Nathalie, “Resilience and the role of European Union in the world”, Contemporary Security Policy, 8 luglio 2019, p. 6.

Attraverso il partenariato per la resilienza, l'Unione Europea intende cooperare con i governi centroasiatici per rafforzare la resilienza all'interno dei paesi, cioè promuovendo “un rafforzamento della loro capacità di prevedere e sopportare le pressioni interne ed esterne, avviare le riforme e affrontare le sfide derivanti da globalizzazione, rapida crescita demografica, cambiamenti climatici e degrado ambientale, pressione sulle risorse idriche ed energetiche, migrazione della manodopera e nuove minacce alla sicurezza.”³⁹² Il capitolo è diviso in tre sottosezioni, riguardanti la promozione dei valori fondamentali, il rafforzamento della cooperazione per affrontare le sfide del territorio, ed il miglioramento della resilienza in relazione all'ambiente. La promozione della democrazia, dello stato di diritto e dei diritti umani, rimane in cima alle priorità europee nella regione, invero, pur riconoscendo che l'Asia Centrale presenta delle condizioni sia interne che esterne estremamente sfavorevoli alla penetrazione ed il consolidamento dei valori fondamentali europei, a settembre 2019 il Rappresentante Speciale dell'UE per l'Asia Centrale Peter Burian aveva affermato “I am pleased to note that there is a growing understanding in the region that promoting rule of law, good governance, human rights and a strong role of civil society is not a “Western agenda”. These principles are universally recognized.”³⁹³ La Strategia dichiara che l'Unione Europea continuerà ad impegnarsi nella diffusione dei propri valori fondamentali, esaltando il ruolo fondamentale della società civile in materia, e che la presenza di una società civile forte è essenziale per affrontare al meglio le sfide legate alla regione.³⁹⁴ Invero, la nuova Strategia riconosce il ruolo della società civile in Asia Centrale, ed al fine di supportarla e sostenerla nel suo rafforzamento l'Unione Europea si impegna a promuovere “un contesto giuridico e politico favorevole per la società civile che consenta a difensori dei diritti umani, giornalisti, sindacalisti indipendenti e organizzazioni dei datori di lavoro di operare liberamente e in modo sicuro.”³⁹⁵ Con la Strategia è stato istituito un forum annuale della società civile al quale partecipano i rappresentanti della società civile di entrambe le parti al fine di sostenere ed approfondire le relazioni tra Unione Europea ed Asia Centrale. Il forum, riunendo giornalisti, ricercatori, rappresentanti della società civile ed esperti appartenenti sia al settore pubblico che privato, rappresenta una piattaforma importante di interscambio di proposte e raccomandazioni per coinvolgere in modo sempre più attivo la società civile nell'implementazione della Strategia.³⁹⁶ Però, in relazione al ruolo della società civile centroasiatica è necessario considerare sia gli episodi

³⁹² Commissione Europea, “L'UE e l'Asia Centrale: nuove opportunità per un partenariato rafforzato”, Bruxelles, 15 maggio 2019, p. 3.

³⁹³ Burian, Peter, 2019 citato in Fawn, Rick “Not here for geopolitical interests or game: the EU's 2019 Strategy and the regional and inter-regional competition for Central Asia”, Central Asian Survey, 17 agosto 2021, p. 14.

³⁹⁴ European Union External Action, “Central Asia”, ultima modifica 17 maggio 2019, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/2068/central-asia_en

³⁹⁵ Commissione Europea, “L'UE e l'Asia Centrale: nuove opportunità per un partenariato rafforzato”, Bruxelles, 15 maggio 2019, p. 4.

³⁹⁶ European Union External Action, “Central Asia”, ultima modifica 17 maggio 2019, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/2068/central-asia_en

di repressione nei confronti di individui appartenenti alla società civile accaduti in tutte le Repubbliche, che la presenza del fenomeno dell'istituzione da parte dei governi centroasiatici di una falsa società civile fedele all'élite e guidata dagli stessi governi.³⁹⁷

Per affrontare il problema della creazione di una falsa società civile da parte dei governi centroasiatici, la Strategia, oltre all'impegno per la creazione di un ambiente favorevole per lo sviluppo di una società civile forte ed attiva, prevede di "rafforzare l'architettura del partenariato e coinvolgere la società civile ed i Parlamenti".³⁹⁸

"L'UE intensificherà altresì gli sforzi volti a promuovere un dialogo più serrato con la società civile, i gruppi di riflessione, le amministrazioni locali, il settore commerciale, le parti sociali, le organizzazioni culturali, gli accademici e i giovani. Le consultazioni con la società civile costituiranno un importante aspetto della programmazione della cooperazione allo sviluppo dell'UE, che mira a rafforzare la capacità della società civile di promuovere la rendicontabilità e la trasparenza dei governi."³⁹⁹

La seconda sottosezione del partenariato per la resilienza, chiamata "rafforzare la cooperazione in materia di gestione delle frontiere, migrazione e mobilità e la cooperazione intesa ad affrontare le sfide comuni inerenti alla sicurezza"⁴⁰⁰, riprende i settori d'azione della Strategia del 2007 mostrando continuità, aggiungendo l'impegno per la cooperazione tra le parti per prevenire il terrorismo e l'estremismo violento. La novità in materia riguarda l'ulteriore impegno preso dall'UE in materia di sicurezza con l'istituzione della nuova figura dell'esperto dell'Unione in materia di sicurezza e antiterrorismo con competenza per il territorio dell'Asia Centrale, che aiuterà le parti a sviluppare una cooperazione volta a prevenire la radicalizzazione ed il finanziamento a gruppi terroristici.⁴⁰¹

Infine, nell'ultima sezione relativa al miglioramento della resilienza dell'ambiente, del clima e dell'acqua, l'UE riafferma l'importanza di affrontare i problemi del territorio legati all'ambiente, che a stanno diventando sempre più gravi, a causa dei cambiamenti climatici e dell'aumento demografico nella regione.⁴⁰² L'UE in materia ha introdotto un nuovo tema, dettato dalla gravità della situazione, riguardante il sostegno europeo per "abbandonare i modelli di produzione lineare a vantaggio di un'economia circolare nella quale i prodotti mantengono il proprio valore il più a lungo possibile,

³⁹⁷ Fawn, Rick "Not here for geopolitical interests or game: the EU's 2019 Strategy and the regional and inter-regional competition for Central Asia", *Central Asian Survey*, 17 agosto 2021, p. 15.

³⁹⁸ Commissione Europea, "L'UE e l'Asia Centrale: nuove opportunità per un partenariato rafforzato", Bruxelles, 15 maggio 2019, p. 15.

³⁹⁹ *Ivi*, p. 16.

⁴⁰⁰ *Ivi*, p. 5.

⁴⁰¹ *Ivi*, pp. 5-6.

⁴⁰² *Ivi*, p. 7.

l'efficienza dell'energia e delle risorse viene aumentata e i rifiuti e le emissioni di carbonio e di sostanze inquinanti sono ridotti al minimo.”⁴⁰³

La sezione “partenariato per la resilienza” ha apportato le maggiori novità alla Strategia del 2019, mentre le aree d’azione definite come “partenariato per la prosperità” e “migliore collaborazione”, che riguardano rispettivamente le relazioni economiche e commerciali e le relazioni politiche, sono rimaste generalmente invariate dalla Strategia del 2007, avendo come obiettivo principale il perseguimento di relazioni sempre più approfondite tra le parti.

Similarities	Differences	
	EU Strategy 2007	EU Strategy 2019
Areas of cooperation:	Stress on a new partnership	Stress on a stronger partnership
– Human rights	The structure is more comprehensive and general.	The structure is more detailed and specific.
– Democratization		
– Education	A descriptive nature of the Strategy	An analytic nature of the Strategy
– Economic development	General description of the Strategy's implementation tools	Specific initiatives in each subsection
– Energy and transport cooperation		
– Ecology and water management issues	Afghanistan is a priority in terms of regional security threats	Consideration of new security threats (cybersecurity, etc.), including ISIS
– Regional security	The budget is incorporated into the Strategy with a basic breakdown (i.e. 70% for bilateral projects, and 30% for the promotion of regional cooperation)	A larger budget without any indication of breakdown, leaving priority areas for funding open to further determination
– Intercultural dialogue		

Fonte: Dzhuraev, Emilbek, Muratalieva, Nargiza “The EU Strategy on Central Asia: the successful implementation of the new strategy”, Bishkek Policy Group, marzo 2020, p. 3.

Figura 12: differenze tra la prima Strategia Europea per l’Asia Centrale (2007) e la nuova Strategia Europea per l’Asia Centrale (2019).

La nuova strategia, rispetto a quella elaborata nel 2007, appare fin dall’inizio come meno strutturata in modo chiaro, in quanto è suddivisa in tre macro-sezioni d’azione, riguardanti le tre priorità sopracitate, definite come “interconnesse e sinergiche.”⁴⁰⁴ Invero, le sfide appartenenti all’Asia Centrale sono correlate a problematiche comuni a tutto il territorio, come ad esempio la posizione geografica, il non avere sbocco sul mare, o tratti comuni derivanti dal passato storico condiviso e dalla cultura. Inoltre, il voler proporsi nella regione come attore internazionale promotore della diffusione dei valori della democrazia, lo stato di diritto, ed il rispetto dei diritti umani, non esclude

⁴⁰³ *Ivi*, p. 7.

⁴⁰⁴ Commissione Europea, “L’UE e l’Asia Centrale: nuove opportunità per un partenariato rafforzato”, Bruxelles, 15 maggio 2019, p. 2.

necessariamente la possibilità di perseguire i propri interessi. L'Unione Europea nel territorio centroasiatico nel perseguimento dei propri interessi e nello stabilire un proprio ruolo è sicuramente in svantaggio in relazione alle altre potenze attive nella regione in termini di vantaggio comparativo, ma ciò non ferma l'UE dal perseguire le politiche che formano il proprio vantaggio competitivo,⁴⁰⁵ e riguardano la diffusione dei valori.

La nuova Strategia è presentata come un progetto ambizioso, che sottolinea la presenza di cambiamenti che possono offrire nuove opportunità per rafforzare le relazioni tra l'Unione Europea e gli stati centroasiatici, come evidenziato anche dal titolo della comunicazione del Parlamento Europeo a riguardo. Il documento è generalmente caratterizzato da un linguaggio più positivo e celebrativo se comparato con i documenti prodotti precedentemente. Invero, sebbene l'azione europea nel territorio fosse stata limitata al momento della redazione della nuova Strategia, il documento si apre evidenziando che le parti mantengono “relazioni di lunga data basate su interessi reciproci”⁴⁰⁶, per continuare dichiarando che l'implementazione della prima Strategia Europea per l'Asia Centrale “ha aiutato l'UE e l'Asia Centrale a raggiungere un livello di cooperazione senza precedenti”.⁴⁰⁷

Principalmente, l'Unione attraverso le strategie ed i progetti implementati in passato non era riuscita a stabilire una propria influenza nella regione, in quanto il suo intervento era stato limitato, soprattutto se comparato alle azioni delle altre potenze internazionali nel territorio, e non aveva prodotto dei cambiamenti significativi. L'Unione in Asia Centrale, al momento del lancio della nuova strategia, era perciò ancora poco conosciuta, soprattutto alla popolazione, ed i governi consideravano le procedure burocratiche dei progetti europei troppo complesse.⁴⁰⁸ Per questo motivo, la nuova Strategia europea non può configurarsi come una dichiarazione d'intenti, volta a modernizzare l'intervento europeo nella regione, perché le sfide e le opportunità nate nel contesto centroasiatico necessitano di un intervento concreto, che da parte dell'UE dovrà essere ancora più incisivo al fine di poter stabilire una minima influenza geopolitica in una regione che si trova al centro dei progetti di diversi attori internazionali.

Inoltre, la Strategia essendo stata creata con un coinvolgimento dei governi centroasiatici tramite diverse consultazioni, è stata recepita positivamente dagli stessi,⁴⁰⁹ anche se ogni paese ha dato maggiore enfasi a sezioni diverse della strategia in base agli interessi nazionali. Kazakistan,

⁴⁰⁵ Fawn, Rick “Not here for geopolitical interests or game: the EU's 2019 Strategy and the regional and inter-regional competition for Central Asia”, *Central Asian Survey*, 17 agosto 2021, p. 3.

⁴⁰⁶ Commissione Europea, “L'UE e l'Asia Centrale: nuove opportunità per un partenariato rafforzato”, Bruxelles, 15 maggio 2019, p. 1.

⁴⁰⁷ *Ivi*, p. 1.

⁴⁰⁸ Laumulin, Murat, “The EU's incomplete Strategy for Central Asia”, *Carnegie Europe*, 3 dicembre 2019.

⁴⁰⁹ Cornell, Svante E., Starr, Frederick S., “A steady hand: the EU 2019 Strategy toward Central Asia”, *Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program, Silk Road Paper*, novembre 2019, p. 41.

Uzbekistan e Turkmenistan hanno enfatizzato le possibilità di sviluppare una maggior cooperazione tra le parti nei settori dell'economia, del commercio e dell'educazione attraverso l'implementazione della Strategia. Invero, il Kazakistan era il primo paese centroasiatico ad aver concluso l'accordo rafforzato di partenariato e cooperazione con l'UE, mentre l'Uzbekistan lo stava negoziando formalmente, per volontà del nuovo presidente Mirziyoyev intenzionato ad avviare l'economia uzbeka ed attrarre investimenti nel paese.⁴¹⁰ Il Tagikistan, condividendo il proprio confine meridionale con il territorio settentrionale dell'Afghanistan, ha concentrato il proprio interesse nella cooperazione nel settore della sicurezza, pensata nella Strategia europea come “volta a prevenire l'estremismo violento, la radicalizzazione e il finanziamento del terrorismo e ad affrontare il problema del rientro dei terroristi combattenti stranieri.”⁴¹¹ La presenza di gruppi terroristici nel nord dell'Afghanistan ha infatti reso necessario per il governo tagiko basare la cooperazione con l'Unione sullo sviluppo dei programmi di assistenza alla gestione delle frontiere, lotta contro la criminalità organizzata, e lotta alla tratta di esseri umani e traffico illecito di stupefacenti, e sull'impegno europeo a promuovere:

“lo scambio di buone prassi inerenti alla prevenzione dell'estremismo violento, tra cui la ricerca sui fattori scatenanti dell'estremismo violento, le misure di prevenzione e la contro messaggistica ...[e] la resilienza delle comunità locali nei confronti dell'estremismo violento nel rispetto dei diritti umani e dello Stato di diritto e tenendo conto delle questioni di genere.”⁴¹²

Infine, alla creazione della nuova Strategia l'interesse del governo del Kirghizistan era concentrato, diversamente da tutti gli altri paesi centroasiatici, all'implementazione degli aspetti normativi contenuti nel nuovo programma. Infatti, il paese si è espresso come fortemente coinvolto nella cooperazione con l'UE per “strengthening democracy, building an economically sustainable and stable state, ensuring human rights and freedoms, the rule of law, social justice, tolerance and pluralism of opinions”,⁴¹³ continuando a configurarsi come il paese centroasiatico più aperto alla ricezione dei valori della democrazia, dello stato di diritto e del rispetto dei diritti umani.

Nell'attuazione di una strategia di successo nella regione, il modo in cui i governi recepiscono il programma delle azioni future, ed il livello di volontà degli stati ad impegnarsi concretamente nell'implementazione delle politiche è un elemento fondamentale. Come è stato evidenziato, i governi

⁴¹⁰ *Ivi*, p. 43.

⁴¹¹ Commissione Europea, “L'UE e l'Asia Centrale: nuove opportunità per un partenariato rafforzato”, Bruxelles, 15 maggio 2019, p. 5.

⁴¹² *Ivi*, p. 6.

⁴¹³ Slovo Kyrgyzstana, Vazhnyi dlia Kyrgyzstana partner, July 9, 2019, citato in Cornell, Svante E., Starr, Frederick S., “A steady hand: the EU 2019 Strategy toward Central Asia”, Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program, Silk Road Paper, novembre 2019, p. 45.

centroasiatici in relazione alle caratteristiche, alle necessità ed alle opportunità del loro paese hanno concentrato il loro impegno in settori differenti della Strategia europea. Sono presenti però anche ulteriori elementi che possono determinare il successo della nuova strategia:

In primo luogo, la decisione di evidenziare nella Strategia il carattere “non esclusivo”⁴¹⁴ del partenariato con i paesi centroasiatici, definendo l’Unione come un “attore non-geopolitico”.⁴¹⁵ L’Unione ha infatti motivato l’impegno per l’attuazione della nuova Strategia con la presenza di vantaggi significativi derivanti dalla cooperazione per entrambe le parti, descrivendo così il nuovo rapporto non come un gioco geopolitico a “zero-sum”. Nella Strategia viene infatti sottolineata in diverse parti del documento la disponibilità europea a cooperare con attori interni ed esterni alla regione per il raggiungimento degli obiettivi condivisi dalle parti. “L’UE si adopererà per collaborare con paesi terzi e organizzazioni internazionali negli ambiti in cui un maggiore coinvolgimento possa contribuire agli obiettivi generali dell’UE e della presente Strategia.”⁴¹⁶ Da parte europea, il dichiararsi come un attore neutrale nel gioco geopolitico che caratterizza il territorio dell’Asia Centrale permette ai governi delle Repubbliche di sviluppare ulteriormente la propria politica multivettoriale, senza pregiudicare i propri rapporti con potenze terze impegnate nello sviluppo di progetti nella regione.

Un ulteriore fattore è collegato a ciò, e riguarda la natura dell’Unione Europea, ovvero l’essere un’organizzazione composta da più stati. Questo aspetto sebbene comporti una riduzione della visibilità e riconoscibilità dell’UE, soprattutto da parte delle popolazioni, le permette di essere percepita sul piano internazionale come un attore disinteressato, che a differenza delle altre potenze che perseguono i propri interessi nazionali, si concentra sulla promozione dei propri valori fondamentali.⁴¹⁷ Nella creazione della nuova Strategia per l’Asia Centrale questo aspetto ha portato l’Unione Europea ad essere soggetto di numerose critiche.⁴¹⁸ Invero, l’UE tenendo conto dell’interesse degli stati che la compongono, delle istituzioni europee, delle pressioni provenienti dalla società civile, e dai governi centroasiatici coinvolti nella creazione della nuova Strategia, ha deciso di impegnarsi in diversi settori. La critica nell’impegno europeo in Asia Centrale risiede nell’idea che l’Unione Europea stia cercando di fare troppo, avendo a disposizione risorse limitate, e

⁴¹⁴ Commissione Europea, “L’UE e l’Asia Centrale: nuove opportunità per un partenariato rafforzato”, Bruxelles, 15 maggio 2019, p. 1.

⁴¹⁵ Alto Rappresentante dell’Unione Europea, 2019, citato in Fawn, Rick “Not here for geopolitical interests or game: the EU’s 2019 Strategy and the regional and inter-regional competition for Central Asia”, Central Asian Survey, 17 agosto 2021, p. 1.

⁴¹⁶ Commissione Europea, “L’UE e l’Asia Centrale: nuove opportunità per un partenariato rafforzato”, Bruxelles, 15 maggio 2019, p. 2.

⁴¹⁷ Dzhuraev, Emilbek, Muratalieva, Nargiza “The EU Strategy on Central Asia: the successful implementation of the new strategy”, Bishkek Policy Group, marzo 2020, p. 8.

⁴¹⁸ Cornell, Svante E., Starr, Frederick S., “A steady hand: the EU 2019 Strategy toward Central Asia”, Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program, Silk Road Paper, novembre 2019, p. 47.

che perciò le sue azioni nella regione risultino inefficaci.⁴¹⁹ Il lavoro dell'UE per la creazione della Strategia ha tenuto conto delle opinioni e degli interessi di diversi attori, ma è possibile comunque notare un tentativo di restringere il campo d'azione europeo, attraverso la strutturazione della Strategia in tre macro-settori di lavoro prioritari, a differenza dei sette che componevano la Strategia del 2007. Un terzo elemento che favorisce l'attuazione della Strategia riguarda la possibilità europea, rispetto agli altri attori internazionali presenti nella regione, di offrire una cooperazione che possa portare allo sviluppo di un regionalismo tra i paesi centroasiatici. L'Unione ha la possibilità di offrire la propria esperienza e le proprie conoscenze, in quanto modello conosciuto a livello mondiale di attuazione di successo di integrazione regionale.⁴²⁰ Negli anni precedenti alla creazione della nuova Strategia, i governi centroasiatici hanno infatti dimostrato una progressiva volontà ad abbandonare il sentimento di sfiducia nei confronti dei paesi vicini, per avanzare il progetto di attuare una cooperazione regionale per affrontare le sfide comuni al territorio centroasiatico. Per questo motivo, l'Unione nel documento della nuova Strategia ha espresso il proprio interesse in un'Asia Centrale basata sulla cooperazione e non sull'antagonismo e sulla rivalità.⁴²¹

“La cooperazione regionale dovrebbe permettere ai paesi dell'Asia centrale di gestire meglio la propria interdipendenza, correggere le vulnerabilità e affrontare le preoccupazioni comuni, sbloccare il proprio potenziale di crescita economica, aumentare l'influenza sugli affari internazionali e preservare la propria indipendenza e identità. Anche se spetta ai paesi dell'Asia centrale individuare le modalità per promuovere forme volontarie di cooperazione regionale secondo i propri ritmi, l'UE sosterrà tali processi, sulla base dell'esperienza maturata riguardo ai vantaggi che i meccanismi di integrazione e una maggiore connettività possono apportare.”

L'Unione ha un forte interesse nella promozione del regionalismo in Asia Centrale, non solo in quanto strumento utile per una gestione e una risoluzione più efficace delle sfide comuni alle Repubbliche, ma soprattutto in quanto strumento di cui l'Unione Europea è il miglior esempio disponibile. Lo stesso Rappresentante Speciale Peter Burian nel 2019 affermò che “regional cooperation as a factor of stability and sustainable development is deeply rooted in EU's DNA”.⁴²² L'Unione Europea perciò attraverso i dialoghi programmati tra le parti e l'attuazione dei programmi di assistenza, si impegnerà per promuovere lo sviluppo della cooperazione regionale tra gli stati centroasiatici nei settori che

⁴¹⁹ *Ivi*, p. 47.

⁴²⁰ Dzhuraev, Emilbek, Muratalieva, Nargiza “The EU Strategy on Central Asia: the successful implementation of the new strategy”, Bishkek Policy Group, marzo 2020, p. 8.

⁴²¹ Commissione Europea, “L'UE e l'Asia Centrale: nuove opportunità per un partenariato rafforzato”, Bruxelles, 15 maggio 2019, p. 3.

⁴²² Burian, Peter, 2019, citato in Fawn, Rick “Not here for geopolitical interests or game: the EU's 2019 Strategy and the regional and inter-regional competition for Central Asia”, Central Asian Survey, 17 agosto 2021, p. 4.

maggiormente necessitano di un approccio coordinato, come l'ambiente, la gestione delle frontiere, la sicurezza, il terrorismo, il traffico illecito di stupefacenti, la gestione dell'acqua, l'agevolazione degli scambi interregionali.⁴²³ Come evidenziato in precedenza, la Strategia è caratterizzata dalla presenza di un generale linguaggio ottimistico, ed è quindi assente nel documento un'indicazione della mancanza reale di cooperazione tra i governi dell'Asia Centrale, a causa di svantaggi geografici che non incentivano la cooperazione, delle divergenze nelle politiche, e soprattutto dell'ostilità che ha caratterizzato le relazioni tra gli stati centroasiatici sin dalla loro indipendenza.⁴²⁴ L'approccio regionale europeo all'Asia Centrale, e la volontà di cooperare con i paesi centroasiatici per supportarli nella creazione di relazioni intra-regionali è stato inoltre criticato principalmente per due motivi:

- il primo riguarda il considerare l'Asia Centrale come una regione, quando i paesi che la compongono non sono integrati e non mantengono relazioni tra di loro;
- il secondo concerne le grandi disparità che presentano gli stati che compongono la regione centroasiatica. "The EU concept of the region of Central Asia as the five former Soviet republics was always an unimaginative one, which failed to provide a political basis for strategic engagement. Lumping Kazakhstan together with Tajikistan never had a political logic."⁴²⁵ Invero, organizzazioni come il Fondo Monetario Internazionale preferiscono suddividere i paesi centroasiatici tra paesi ricchi di risorse naturali e paesi che ne sono quasi privi. Mentre il Kazakistan ad oggi è un paese che non riceve più aiuti ed è categorizzato come fascia di reddito media, il Tagikistan ed il Kirghizistan sono paesi con tassi di povertà molto alti.⁴²⁶ Inoltre, la regione presenta differenze anche sull'impegno internazionale intrapreso dagli stati, ad esempio solo due stati fanno parte dell'Unione Economica Euroasiatica, e quattro della Shanghai Cooperation Organization.⁴²⁷

Nonostante ciò, l'Europa si è dimostrata ottimista in materia, soprattutto grazie alle nuove dottrine di politica estera sviluppate da Kazakistan ed Uzbekistan caratterizzate da una maggiore apertura e volontà a collaborare nel contesto centroasiatico rispetto al passato.

Un quarto elemento a favore della politica europea riguarda la capacità dell'UE di sollevare questioni normative, rispetto agli altri attori impegnati nella regione.⁴²⁸ Sebbene questo aspetto non sia

⁴²³ Commissione Europea, "L'UE e l'Asia Centrale: nuove opportunità per un partenariato rafforzato", Bruxelles, 15 maggio 2019, p. 3.

⁴²⁴ Fawn, Rick "Not here for geopolitical interests or game: the EU's 2019 Strategy and the regional and inter-regional competition for Central Asia", Central Asian Survey, 17 agosto 2021, p. 4.

⁴²⁵ Melvin, Neil, "The EU needs a new Central Asia Strategy", ETH Zürich Centre for Security Studies, 7 marzo 2013, <https://css.ethz.ch/en/services/digital-library/articles/article.html/158815>

⁴²⁶ Cornell, Svante E., Starr, Frederick S., "A steady hand: the EU 2019 Strategy toward Central Asia", Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program, Silk Road Paper, novembre 2019, p. 49.

⁴²⁷ Ivi, p. 49.

⁴²⁸ Dzhuraev, Emilbek, Muratalieva, Nargiza "The EU Strategy on Central Asia: the successful implementation of the new strategy", Bishkek Policy Group, marzo 2020, p. 8.

pienamente apprezzato dai governi centroasiatici in materia di sviluppo della democrazia, dello stato di diritto e rispetto dei diritti umani, lo è maggiormente quando riguarda il supportare i paesi in ambito economico e finanziario, in quanto l'armonizzazione delle normative dei paesi in questi settori permette di facilitare lo sviluppo economico e la ricezione di investimenti dall'estero.

L'Unione Europea, perciò, è un attore che si distingue dalle altre potenze impegnate nella regione dell'Asia Centrale, per le caratteristiche che la definiscono, e per gli obiettivi che si pone. L'UE attraverso la Strategia attuata dal 2019 ha la possibilità di agire attraverso la creazione di politiche di assistenza a supporto dello sviluppo degli stati centroasiatici, e con l'istituzione di dialoghi tra le parti per sostenere i processi di trasformazione nei paesi e trasferire le competenze maturate nell'esperienza Europea. In molti settori, perciò, in virtù dell'esperienza europea maturata negli anni, l'Unione Europea può certamente apportare un contributo per lo sviluppo economico, sociale e politico delle Repubbliche centroasiatiche. Nonostante ciò, l'UE deve riuscire ad evitare di apparire come un "esportatore" del modello europeo,⁴²⁹ rendendo necessaria per i paesi beneficiari delle azioni esterne la ricezione totale dei valori, delle norme, delle pratiche e degli standard europei. Le relazioni tra le parti dovrebbero essere dominate maggiormente da una cooperazione, che permetta di adattare le politiche sulla base delle necessità, le opportunità, e le volontà delle parti. Invero, come è stato evidenziato in precedenza, gli Stati centroasiatici si sono sempre dimostrati molto interessati al mercato europeo, accettando di allinearsi agli standard dell'UE per poter instaurare relazioni economiche e commerciali. Dopo quasi tre decenni dalla prima espressione di volontà da parte dei governi di attuare le riforme necessarie in campo sociale, politico ed economico per poter collaborare con l'Unione Europea, poco è stato concretamente raggiunto, se non in ambito economico, ovvero l'ambito in cui risiedeva il maggior interesse da parte dei governi centroasiatici. Appare perciò evidente, che affinché le azioni europee possano produrre dei risultati significativi nel territorio centroasiatico sia necessario che i partner locali possano dialogare con la controparte europea al fine di evidenziare gli aspetti dell'esperienza europea che intendono importare concretamente nel paese, in base alle necessità che devono fronteggiare e alle opportunità che intendono perseguire. Attraverso la Strategia e gli strumenti da essa previsti per l'implementazione dell'azione esterna europea in Asia Centrale, l'UE dovrebbe impegnarsi nel sostenere maggiormente le iniziative provenienti dagli stessi governi centroasiatici, allineando le proprie politiche a quest'ultime, in quanto segno inequivocabile di volontà ad impegnarsi, che consentirebbe di sviluppare una cooperazione più dettagliatamente pianificata, e definita sulle priorità delle parti.⁴³⁰

⁴²⁹ *Ivi*, p. 9.

⁴³⁰ *Ivi*, p. 11.

Conclusioni

Attraverso lo sviluppo del presente elaborato si è cercato di delineare l'evolversi dell'azione del potere normativo europeo nella regione dell'Asia Centrale, dai primi anni Novanta, con la formazione dei nuovi stati indipendenti, fino ad oggi.

La dissoluzione dell'Unione Sovietica, ed il conseguente raggiungimento dell'indipendenza da parte degli stati centroasiatici ha attirato nella regione l'interesse di diversi attori internazionali, compresa l'Unione Europea, che hanno iniziato a promuovere lo sviluppo di azioni politiche, economiche e sociali. Il crescente interesse esterno per la regione ha condotto a ricreare le condizioni di un "nuovo Grande Gioco", tra potenze internazionali interessate ad instaurare un'influenza sui nuovi stati indipendenti, sia in virtù della ricchezza di risorse energetiche e materie prime di cui disponevano, che in relazione alla loro posizione geografica strategica e agli eventi legati alla stabilità ed alla sicurezza dell'intera regione ed internazionale.

Nel corso dei primi anni Novanta, l'Unione Europea ha inizialmente instaurato dei rapporti limitati con le neo Repubbliche, attuando soprattutto programmi di assistenza in ambito economico e commerciale. Successivamente, nell'evolversi di un nuovo scenario geopolitico nella regione, l'UE ha deciso di approfondire i rapporti creati in relazione alle opportunità che sono sorte nel territorio, ed hanno incrementato l'interesse europeo, fino alla redazione della prima Strategia Europea per l'Asia Centrale nel 2007, che è stata poi modificata nuovamente nel 2019, per riadattare l'impegno europeo al contesto creatosi nella regione.

Le differenti politiche promosse dall'Unione Europea nel territorio centroasiatico nel corso di tre decenni sono caratterizzate dalla presenza di un elemento di continuità, individuabile nell'impegno europeo nel cercare di bilanciare il perseguimento degli interessi dell'UE in materia di energia, sicurezza e commercio, con la diffusione dei suoi valori fondamentali. Invero, nel corso degli anni non è mancato l'insorgere di numerose critiche, che rimarcavano un mancato successo del riuscire a definire delle politiche che bilanciassero coerentemente i diversi obiettivi europei da perseguire nella regione. Le critiche all'operato nel potere normativo europeo nel territorio risiedono nel fatto che sebbene l'Unione Europea a livello teorico continui a promuovere la diffusione dei propri valori, standard, pratiche e norme, ed essi siano considerati come base fondamentale per lo sviluppo di relazioni sia politiche che commerciali tra l'UE e stati terzi, concretamente per perseguire i propri interessi, diversificando le fonti di approvvigionamento delle risorse energetiche europee, e cercando di proiettare un'influenza in materia di sicurezza regionale, l'Unione Europea abbia sviluppato rapporti sempre più forti e profondi con i governi centroasiatici, apparentemente tralasciando la propria agenda normativa.

Effettivamente, come è stato analizzato precedentemente, l'applicazione della prima Strategia Europea per l'Asia Centrale del 2007 non ha infatti portato al conseguimento di cambiamenti significativi in materia di sviluppo della democrazia, dello stato di diritto o di tutela dei diritti umani nella regione, in quanto nonostante i governi degli stati centroasiatici avessero manifestato la volontà di impegnarsi nell'adesione ai valori europei, concretamente, al fine di proteggere il proprio potere politico si dimostrarono non intenzionati a procedere con l'attuazione delle riforme necessarie, soprattutto in campo politico e sociale, ad avviare una transizione verso l'adozione di caratteristiche appartenenti agli stati liberal-democratici occidentali.

Nonostante ciò, è necessario notare che l'Unione Europea dopo il chiaro insuccesso dell'applicazione della Strategia del 2007 nel territorio centroasiatico, ha deciso di continuare a sottolineare la propria volontà di mantenere centrali negli approcci futuri le questioni relative alla promozione della democrazia, dello stato di diritto e della tutela dei diritti umani in Asia Centrale. Invero, l'UE in diversi documenti, come la relazione del Parlamento Europeo del 2016 analizzata in questa tesi, ha riconosciuto i limiti del proprio approccio alla regione, e la presenza di ostacoli di diversa natura nelle Repubbliche che hanno inciso nel mancato successo della Strategia Europea, indicando le nuove direzioni politiche da attuare per giungere agli obiettivi prefissati. Inoltre, sebbene i risultati ottenuti dall'implementazione della Strategia non siano stati significativi, la perseveranza europea in materia ha portato all'istituzione ed al mantenimento di dialoghi in materia di diritti umani con i paesi centroasiatici, che nonostante il loro carattere non vincolante, hanno rappresentato un primo punto d'incontro tra le parti, ed una possibilità per discutere congiuntamente su eventi, pratiche, o norme attuate dai governi dell'Asia Centrale.

La successiva Strategia Europea per l'Asia Centrale elaborata, attuata dal 2019, ha rappresentato non solo un ulteriore passo europeo verso il rafforzamento della cooperazione con i governi centroasiatici, ma soprattutto la volontà e la capacità europea di adattare la propria politica esterna ai cambiamenti, al fine di adattarsi meglio sia alle nuove opportunità che alle nuove necessità. Invero, continuando a mostrare diversi elementi di continuità con le politiche attuate in passato, la nuova strategia, creata in un contesto politico, economico, e geopolitico totalmente differente dal passato, ha anche integrato nuove aree d'azione per il potere normativo europeo nella regione centroasiatica. Attraverso l'implementazione della nuova Strategia l'UE ha cercato di approfondire ulteriormente i rapporti economici e diplomatici creati con le Repubbliche, e di impegnare i propri sforzi nella regione in settori non destinati agli aiuti di altre potenze internazionali, al fine di riuscire a stabilire una propria influenza, anche se limitata. Invero, la nuova Strategia basata sull'attuazione della Strategia Globale dell'Unione Europea, ha integrato non solo il concetto di resilienza degli stati, ma soprattutto di resilienza delle società, in quanto elemento fondamentale all'interno di un paese per l'attuazione di

trasformazioni politiche. Il voler coinvolgere le società di stati terzi, e la loro evoluzione, nelle politiche di assistenza europee, riconferma il carattere a lungo termine degli obiettivi europei, soprattutto nel contesto centroasiatico.

L'Unione Europea configurandosi come una potenza civile che attua un potere normativo, e che perciò non basa i propri rapporti esterni sulla coercizione, in Asia Centrale persegue obiettivi a lungo termine nella diffusione dei propri valori fondamentali, in quanto per il loro raggiungimento è necessaria la cooperazione dei governi dei paesi beneficiari delle politiche, o la presenza di una società attiva e consapevole. Invero, le politiche europee applicate al territorio centroasiatico a sostegno della diffusione dei valori, delle norme e degli standard europei si fondano sull'implementazione di progetti a lungo termine, che non sono caratterizzati dall'applicazione di condizionalità forti, in quanto non mirano ad obbligare gli stati beneficiari ad adeguarsi agli standard proposti dall'Unione Europea, riproducendo delle politiche associabili al colonialismo attuato dagli imperi attraverso la coercizione. Invero, l'UE nel territorio dell'Asia Centrale ha deciso di non attuare politiche caratterizzate da una condizionalità forte e pressione sui governi per attuare dei cambiamenti politici nel minor tempo possibile, prediligendo l'instaurazione di un approccio basato sull'implementazione di politiche a sostegno dello sviluppo della democrazia, dello stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, attuate attraverso la cooperazione. Le politiche europee mirano a realizzare dei risultati tangibili sul lungo periodo, in quanto al fine di ottenere il consolidamento dei valori fondamentali europei è necessario che avvengano delle trasformazioni politiche e sociali all'interno del paese.

Il potere normativo europeo ha sempre avuto un raggio d'azione limitato in Asia Centrale, non solo a causa della non volontà degli stessi governi centroasiatici di allinearsi a valori e standard di stampo occidentale e perciò non appartenenti culturalmente a questi stati, ma anche perché la stessa Unione Europea ha spesso anteposto il perseguimento dei propri obiettivi strategici in campo economico, commerciale e della sicurezza. Inoltre, a differenza di altre aree geografiche, da parte europea non è mai stata avanzata una prospettiva di inclusione degli stati della regione centroasiatica nell'*acquis comunitario*, è questo fatto evidenzia ulteriormente il limite del potere normativo europeo in Asia Centrale. Appare perciò evidente, che sebbene l'Unione Europea ponga alla base dei propri rapporti esterni la condivisione di un set di valori, la creazione di relazioni con le Repubbliche centroasiatiche non aveva come principale obiettivo la diffusione delle norme, dei valori e degli standard europei.

Infine, ritengo necessario evidenziare che la strategia elaborata dall'Unione Europea per le relazioni con le Repubbliche centroasiatiche, sebbene sia caratterizzata da una mancanza di coerenza in materia di diffusione e protezione dei valori ritenuti come fondamentali dell'UE, sia l'unica tipologia di approccio alla regione disponibile per l'Unione Europea al fine di determinare l'attuazione di

trasformazioni politiche in senso liberale nel territorio. Gli obiettivi europei nei confronti dell'Asia Centrale mirano al raggiungimento di cambiamenti sul lungo periodo, perché l'Unione Europea non dispone di un potere e di un'influenza sufficiente a produrre dei risultati a breve termine. Invero, l'UE dispone di un vantaggio competitivo in relazione al proprio mercato, perciò in ambito commerciale, ma, ad esempio, in materia di mantenimento della stabilità e sicurezza non si configura come un attore fondamentale nella regione, soprattutto se paragonato ad altre potenze internazionali, come Russia e Cina, che esercitano in Asia Centrale una forte influenza e sono impegnate nell'attuazione di progetti di grande importanza strategica per gli stati centroasiatici, e non condizionano il loro impegno all'allineamento ad un set di valori, norme e standard. La creazione di uno scenario geopolitico caratterizzato dalla presenza di più attori internazionali impegnati nella regione centroasiatica ha inoltre indebolito l'azione del potere normativo europeo in quanto le Repubbliche centroasiatiche, rispetto ai primi anni Novanta, hanno sviluppato un potere contrattuale sempre più importante, e che continuerà ad aumentare se i governi centroasiatici continueranno ad impegnarsi verso la creazione di un regionalismo centroasiatico, permettendo all'Unione Europea di continuare ad essere presente nella regione solo attraverso la cooperazione con gli stati dell'Asia Centrale.

Bibliografia e sitografia

Afzal, Amina, “Human Rights in Central Asia”, *Strategic Studies* 24, no. 1, 2004,
<http://www.jstor.org/stable/45242500>.

Alaadin, Baabood, Colombo, Dessì, Kerrou, Mouawad, Ntousas, Ragab, Stetter, Tocci, Ülgen, “The EU, resilience and the MENA region”, *FEPS Foundation for European Progressive Studies e IAI Istituto Affari Internazionali*, 2007.

Anceschi, Luca, “Regime-Building through Controlled Opening: new authoritarianism in post-Karimov Uzbekistan”, in “Monitoring Central Asia and the Caspian Area Development Policies, Regional Trends, and Italian Interests”, *Edizioni Ca’ Foscari*, 2019,
<https://edizionicafoscari.unive.it/it/edizioni/libri/978-88-6969-377-9/>

Basic Multilateral Agreement on International Transport for Development of the Europe-Caucasus-Asia corridor, Baku, 8 settembre 1998.

Bertelsmann Stiftung, “BTI 2020 report country: Uzbekistan”, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2020,
https://btiproject.org/content/en/downloads/reports/country_report_2020_UZB.pdf

Blank, S., “European Geostrategy in Central Asia”, nona lezione del IES Autumn lecture series in Brussels, presentazione del 3 dicembre 2014,
<https://www.youtube.com/watch?v=npNqksExFH0>

Boonstra, Jos, “Democracy in Central Asia: Sowing in unfertile fields?”, *EUCAM*, Policy brief no. 23, maggio 2012.

Boonstra, Jos, et al., “Monitoring the EU’s Central Asia Strategy”, *Centre for European Policy Studies CEPS e Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior FRIDE*, 2010.

Boonstra, Jos., Marlene, Laurelle., Andreas, Marazis., Tika, Tsertsvadze. “A new EU-Central Asia Strategy: Deepening relationships and generating long-lasting impact”, EUCAM, Working Paper No. 20, novembre 2018.

Border Management Programma in Central Asia (BOMCA), “What we do”,
<https://www.bomca-eu.org/en/what-we-do/objectives>

Bordonaro, Federico, “Uzbekistan: Tashkent ambisce al ruolo di perno dell’Asia Centrale”, ISPI, Policy Brief no. 121, marzo 2009.

Böttger, Katrin, Plottka, Julian, “A new start for the EU Central Asia policy in 2021? Current state, developments and perspectives for the revision of the EU Central Asia Strategy”, Centre International de formation européenne, L’Europe en Formation no. 385, gennaio 2018, <https://www.cairn.info/revue-l-europe-en-formation-2018-1-page-45.htm>

Bull, Hedley, “Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?”, Journal of Common Market Studies, volume 21, dicembre 1982, <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1982.tb00866.x>

Cameron, Fraser. “EU-Asia Relations: A New Start?” Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), 2013. <http://www.jstor.org/stable/resrep07964>.

Civil Society Appeal, “Five-year Anniversary of EU Central Asia Strategy: Placing Human Rights at the Heart of EU Action”, giugno 2012,
<https://www.hrw.org/node/246680/printable/print>

Commissione Europea, “L’UE e l’Asia Centrale: nuove opportunità per un partenariato rafforzato”, Bruxelles, 15 maggio 2019.

Comunicazione della Commissione Europea, “Le relazioni dell’UE con i nuovi stati indipendenti dell’Asia Centrale”, Bruxelles, 10 ottobre 1995.

Consiglio Europeo, “Connecting Europe and Asia: building blocks for an EU strategy”, 13097/18, 15 ottobre 2018.

Consiglio Europeo, Azione comune 2005/588/PESC del 28 luglio 2005 relativa alla nomina del rappresentante speciale dell'Unione europea per l'Asia centrale.

Consiglio Europeo, Regolamento 1279/96 del 25 giugno 1996.

Consiglio Europeo, Regolamento 2053/93 del 19 luglio 1993.

Consiglio Europeo, Regolamento 2157/91 del 15 luglio 1991.

Consiglio Europeo, Regolamento 99/2000 del 29 dicembre 1999.

Cornell, Svante E., Starr, Frederick S., "A steady hand: the EU 2019 Strategy toward Central Asia", Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program, Silk Road Paper, novembre 2019.

Costa Buranelli, Filippo, "Il concetto di sovranità in Asia Centrale", in "Monitoring Central Asia and the Caspian Area Development Policies, Regional Trends, and Italian Interests", Edizioni Ca' Foscari, 2019, <https://edizionicafoscari.unive.it/it/edizioni/libri/978-88-6969-377-9/>

Council of Europe, "Centre of expertise: 12 principles of good governance", [https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles#%2225565951%22:\[\]{}](https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles#%2225565951%22:[]{})

Del Sarto, "Normative Empire Europe: The European Union, its Borderlands, and the 'Arab Spring'", JCMS, 2016.

Denison, Michael, "The EU and Central Asia: Commercialising the energy relationship", working paper no. 2, EUCAM, luglio 2009.

Duarte, Paulo, "Central Asia: The Planet's Pivot Area", Instituto do Oriente, settembre 2014.

Dzhuraev, Emilbek, Muratalieva, Nargiza "The EU Strategy on Central Asia: the successful implementation of the new strategy", Bishkek Policy Group, marzo 2020.

EEAS, “Shared vision, common action: a stronger Europe: a Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”, giugno 2016,

https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf

Eurasian Economic Union, “General Information”,

<http://www.eaeunion.org/?lang=en#about>

European Union External Action, “Foreign policy instrument”,

https://eeas.europa.eu/diplomatic-network/foreign-policy-instruments/2084/foreign-policy-instruments_en

European Commission External Action, “EU human rights dialogues in Central Asia”,

https://eeas.europa.eu/archives/docs/central_asia/docs/factsheet_hr_dialogue_en.pdf

European Commission External Action, “EU Rule of Law Initiative for Central Asia”,

https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/droi/dv/10_eeasfactsheetlaw/10_eeasfactsheetlaw_en.pdf

European Commission External Relations, “Energy, Central Asia and the European Union”,

https://eeas.europa.eu/archives/docs/central_asia/docs/factsheet_energy_en.pdf

European Commission, “Countries and regions: Central Asia”, ultima modifica 5 luglio

2021, <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/central-asia/>

European Commission, “Generalised Scheme of Preferences”, ultima modifica 21 settembre

2021, <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/development/generalised-scheme-of-preferences/>

European Commission, “The partnership instrument, advancing the EU’s core interests”,

https://ec.europa.eu/fpi/what-we-do/partnership-instrument-advancing-eus-core-interests_en

European Community, “Regional Strategy Paper for Assistance to Central Asia for the period 2007-2013”, 2007,

https://eeas.europa.eu/archives/docs/central_asia/rsp/07_13_en.pdf.

European External Action Service (EEAS), “Shared vision, Common action: a Stronger Europe. a Global Strategy for the European union’s Foreign and Security Policy”, June 2016, <https://europa.eu/globalstrategy/en/node/339>

European Union External Action Service, “Alto rappresentante/vicepresidente”, ultima modifica 1° dicembre 2019 https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/74219/node/74219_it

European Union External Action Service, “Il servizio europeo per l’azione esterna (SEAE)”, ultima modifica 25 novembre 2019 https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/73769/node/73769_it

European Union External Action Service, “Istituzioni del SEAE”, ultima modifica 25 novembre 2019 https://eeas.europa.eu/headquarters/headquartershomepage/74117/node/74117_it

European Union External Action, “Central Asia”, ultima modifica 17 maggio 2019, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/2068/central-asia_en

European Union External Action, “Rappresentanti Speciali dell’UE”, ultima modifica 31 maggio 2021, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquartershomepage/74075/node/74075_it

European Union External Action, “What we do”, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/area/foreign-affairs_en

Fawn, Rick “Not here for geopolitical interests or game: the EU’s 2019 Strategy and the regional and inter-regional competition for Central Asia”, Central Asian Survey, 17 agosto 2021.

Ferrari, Aldo, “L’Asia centrale a vent’anni dal crollo dell’Urss”, Analysis, ISPI – Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, no. 127, luglio 2012.

Ferrari, Aldo, “L’Unione Europea e l’Asia Centrale”, ISPI – Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, working paper no. 22, settembre 2007.

Ferrari, Aldo, “L’Unione europea e l’Asia centrale”, Working Paper, Programma Caucaso e Asia Centrale, ISPI – Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, no. 22, settembre 2007.

Ferrari, Aldo, Maracchione, Frank, “Asia Centrale e Terrorismo: ecco come nasce l’altro’ jihad”, ISPI – Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, 3 novembre 2017, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/asia-centrale-e-terrorismo-ecco-come-nasce-laltro-jihad-18546>

Frenz, Alexander, “The European Commission’s Tacis Programme 1991-2006: a success story”, Commissione Europea, 2007, <https://www.osce.org/files/f/documents/2/1/34459.pdf>
Fromkin, David. “The Great Game in Asia.” Foreign Affairs 58, no. 4, 1980, <https://doi.org/10.2307/20040512>.

Fukuyama, Francis, “The End of History and the Last Man”, Macmillan Inc, New York, 1992.

Gazzetta Ufficiale della Comunità Europea, Accordo di partenariato e cooperazione (L. 229/3), 31 agosto 1999.

Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee, Accordo di partenariato e cooperazione (L. 193/3), 28 luglio 1999.

Glière, Catherine, “The EU-Central Asia Partnership”, EU Security and Defence, Core Documents 2007, European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2008. <http://www.jstor.org/stable/resrep06974.26>.

Golden, Peter B., “Central Asia in World History”, New York, Oxford University Press, 2011.

Grevi, Giovanni, “The EU Special Representative for Central Asia”, *Pioneering Foreign Policy: The EU Special Representatives*, European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2007, <http://www.jstor.org/stable/resrep06975.15.p.122>.

Gross, Eva, “Recalibrating EU-Central Asia Relations” *European Union Institute for Security Studies (EUISS)*, 2015, <http://www.jstor.org/stable/resrep06869>.

Gupta, Alex, “Central Asia: Five Key Issues”, *American Security Project*, 2014. <http://www.jstor.org/stable/resrep05967>.

Hafner-Burton, Emilie M., Tsutsui, Kiyoteru, “Human Rights in a Globalizing World: The Paradox of Empty Promises”, *AJS Volume 110*, no. 5, marzo 2005, pp. 1373-1411.

Human Rights Watch, “Uzbekistan”, <https://www.hrw.org/europe/central-asia/uzbekistan>

Human Rights Watch, “World Report 2021: Uzbekistan Events of 2021”, <https://www.hrw.org/world-report/2021/country-chapters/uzbekistan#fe49c5>

IES Brussels, “European Geostrategy in Central Asia with Dr. Stephen J. Blank”, video YouTube, 9 gennaio 2015, <https://www.youtube.com/watch?v=npNqksExFH0>

Indeo, Fabio, “La competizione geopolitica in Asia Centrale: l’Unione Europea e le sue potenziali ambizioni strategiche”, tesi di dottorato, Università degli Studi di Trieste, a.a. 2007-2008.

Indeo, Fabio, “New trends in Central Asia connectivity”, in “Monitoring Central Asia and the Caspian Area Development Policies, Regional Trends, and Italian Interests”, Edizioni Ca’ Foscari, 2019, <https://edizionicafoscari.unive.it/it/edizioni/libri/978-88-6969-377-9/>

Indeo, Fabio, “Revitalizing the EU’s Central Asia Strategy”, *ISPI – Istituto per gli Studi di Politica Internazionale*, 14 marzo 2018, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/revitalizing-eus-central-asia-strategy-19862>

INOGATE, “About Inogate: energy cooperation”,
http://www.inogate.org/energy_cooperation?lang=en

INOGATE, “About Inogate: in brief”, <http://www.inogate.org/pages/1?lang=en>

Isaacs, Rico, “The EU’s Rule of Law Initiative in Central Asia”, EUCAM, policy brief no. 9, agosto 2009, <http://aei.pitt.edu/11483/1/1898.pdf>

Kaplan, Lennie, Milke, Mark, “EU foreign oil imports from tyrannies and Autocracies”, Canadian Energy Centre, 5 ottobre 2021.

Kavalski, Emilian, “The New Central Asia: The Regional Impact of International Actors”, World Scientific Publishing Co., Singapore, 2010.

Laumulin, Murat, “The EU’s incomplete Strategy for Central Asia”, Carnegie Europe, 3 dicembre 2019.

Lenz, Tobias, “EU Normative Power and Regionalism: Ideational Diffusion and Its Limits”, Cooperation and Conflict, vol. 48, no. 2, Sage Publications, 2013,
<http://www.jstor.org/stable/45084721>

Lenz, Tobias, “External Influences in Regionalism: Studying EU Diffusion and its Limits”, E-International Relations, 17 luglio 2013 <https://www.e-ir.info/2013/07/17/external-influences-on-regionalism-studying-eu-diffusion-and-its-limits/>

Mackinder, Halford, “The Geographical Pivot of History in Democratic Ideals and Reality”, Norton and Company, New York, 1962.

Malovec, Michal, Padurarlu, Amelia, “Politica estera: obiettivi, strumenti e risultati conseguiti”, Parlamento Europeo, ottobre 2021,
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/158/politica-estera-obiettivi-strumenti-e-risultati-conseguiti>

Manners, Ian J., “Normative power Europe: a contradiction in terms?”, JCMS, Volume 40, no. 2, 2002.

Mantel Renata, “EU-Central Asia relations in the energy sector with a special focus on Kazakhstan”, L’Europe en Formation no. 375, gennaio 2015, <https://www.cairn.info/revue-l-europe-en-formation-2015-1-page-55.htm>

Marrella, Fabrizio, “Manuale di diritto del commerciale internazionale”, 2. Ed. Padova: Cedam, 2020.

Matveeva, Anna, “Regional Security Concerns”, EU Stakes in Central Asia, European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2006.
<http://www.jstor.org/stable/resrep06976.6>.

Melvin, Neil J., “The European Union’s strategic role in Central Asia”, CEPS, Policy Brief no. 128, marzo 2007.

Melvin, Neil, “The EU needs a new Central Asia Strategy”, ETH Zürich Centre for Security Studies, 7 marzo 2013,
<https://css.ethz.ch/en/services/digitallibrary/articles/article.html/158815>

Neuman, Marek, “Democracy Promotion and the Normative Power Europe Framework”, Springer, 2009.

Nota del Consiglio Europeo 10113/07 “The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership”, Bruxelles, 31 maggio 2007.

OSCE Academy, “Intra-Regional Trade in Central Asia”, OSCE Academy, Central Asia Regional Data Review, no. 9, luglio 2013,
<https://osceacademy.net/upload/file/CADGAT9.pdf>

Osservatorio Economico Mises, “Regione Asia Centrale”,
https://www.mises.gov.it/images/stories/commercio_internazionale/osservatorio_commercio_internazionale/schede_paese/asia/regione_asia_centrale_05_12_2019.pdf

Osservatorio Economico Mise, “Tagikistan”,

https://www.mise.gov.it/images/stories/commercio_internazionale/osservatorio_commercio_internazionale/schede_paese/asia/Tagikistan_09_07_2019.pdf

Parlamento Europeo, “L’UE all’opera: i trattati di Maastricht e di Amsterdam”, ultima modifica settembre 2021, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/3/i-trattati-di-maastricht-e-di-amsterdam>

Parlamento Europeo, “Relazione sull’attuazione e revisione della strategia UE-Asia Centrale”, (2015/2220(INI)), 8 marzo 2016.

Ranj Alaaldin, R., Baabood, A., Colombo, S., Dessì, A., Kerrou, M., Mouawad, J., “The EU, Resilience and the MENA Region”, Foundation for European Progressive Studies (FEPS), Istituto Affari Internazionali (IAI), 2017.

Roy, Oliver, “The New Central Asia: the creation of nations”, New York, New York University Press, 2000.

Schiek, Sebastian, “Uzbekistan’s transformation from an ‘old’ to an ‘upgraded’ autocracy”, Centre International de formation européenne, no. 385, gennaio 2018, <https://www.cairn.info/revue-l-europe-en-formation-2018-1-page-87.htm>

Sciorati, Giulia, “Cina: la questione uigura dello Xinjiang”, ISPI, 19 gennaio 2021 <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/cina-la-questione-uigura-nello-xinjiang-23987>

Smith, Karen E., “Beyond the Civilian Power EU Debate”, Politique Européenne, no. 17, 2005, pp. 63–82. <http://www.jstor.org/stable/45017750>.

Soutullo, Jorge, Stefania, Gazzina, Niccolò, Rinaldi, “Asia Centrale”, Parlamento Europeo, giugno 2021, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/178/asia-centrale>

Spaiser, Olga Alinda, “The EU as a Security Actor in Central Asia: Minor but not Marginal”, l’Europe in Formation no. 375, gennaio 2015.

Tafuro Ambrosetti, Eleonora, “La partita euroasiatica di Putin: oltre l’unione doganale?”, ISPI, 7 maggio 2018, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/la-partita-eurasiatica-di-putin-oltre-lunione-doganale-20428>

The Economist, “The Economist Intelligence Unit’s Democracy Index”, 22 gennaio 2020, <https://www.economist.com/graphic-detail/2020/01/22/global-democracy-has-another-bad-year>

Tocci, Nathalie, “Resilience and the role of European Union in the world”, Contemporary Security Policy, 8 luglio 2019.

Tolipov, Farkhod, “Uzbekistan-2.0 and Central Asia-2.0” in “Monitoring Central Asia and the Caspian Area Development Policies, Regional Trends, and Italian Interests”, Edizioni Ca’ Foscari, 2019, <https://edizionicafoscari.unive.it/it/edizioni/libri/978-88-6969-377-9/>

Tosi, Silvia, “Le risorse energetiche e le economie centroasiatiche”, ISPI, Working Paper no. 21, settembre 2007.

TRACECA, “History of TRACECA”, ultima modifica 25 novembre 2020, <http://www.traceca-org.org/en/about-traceca/history-of-traceca/>

Transparency International, Corruption Perceptions Index (CPI) 2020, https://www.transparency.it/images/cpi2020/CPI2020_Report_EN_WEB.pdf

Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea.

Trattato sull’Unione Europea del 2007, Lisbona.

Trenin, Dmitri, “Contemporary issues in international security: Central Asia”, Central Asian Security Trends: views from Europe and Russia, Strategic Studies Institute, US Army War College, 2011, <http://www.jstor.org/stable/resrep11956.6>.

Ufficio per le Istituzioni Democratiche ed i Diritti Umani dell'OSCE citato in Human Rights Watch, "World Report 2021: Uzbekistan Events of 2021", <https://www.hrw.org/world-report/2021/country-chapters/uzbekistan#fe49c5>

Unione Europea, "Principi, paesi, storia: storia dell'Unione Europea 1990-1999", https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1990-99_it

Unione Europea, "Priorità e azioni: priorità dell'Unione Europea per il periodo 2019-2024", https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1990-99_it

Universität Würzburg, "Ranking of Countries by Quality of Democracy, 2020", <https://www.democracymatrix.com/ranking>

Universität Würzburg, "Brief Presentation of the Democracy Matrix", <https://www.democracymatrix.com/brief-presentation>

Vai, Lorenzo, "I Rappresentanti Speciali dell'Unione Europea", Dizionario dell'Integrazione Europea 1950-2017, 2017, <https://www.dizie.eu/dizionario/rappresentanti-speciali-dellunione-europea/>

Vitalis, Robert, "Oilcraft: the myths of scarcity and security that haunt the US energy policy", Stanford, Stanford University Press, 2020.

Voloshin, Georgiy. "The European Union's Normative Power in Central Asia – Promoting Values and Defending Interests", Palgrave Macmillan, 2014. DOI: 10.1057/9781137443946.0001

Weigert, Hans W., "Mackinder's Heartland", The American Scholar 15, no. 1, pp. 43–54, 1945, <http://www.jstor.org/stable/41204756>.

World Bank Group, "Doing Business Report 2020", 2020, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32436/9781464814402.pdf>

Zielonka, Jan, “Europe's new civilizing missions: the EU's normative power discourse”,
Journal of Political Ideologies, 2013, pp. 35-55, DOI: 10.1080/13569317.2013.750172

Zogg, Benno, “Central Asia States: Is Intra-regional Integration Possible?”, ISPI, 3 ottobre
2019, <https://www.ispionline.it/en/pubblicazione/central-asian-states-intra-regional-integration-possible-24070>