



Associazione per il Dialogo Costituzionale

***Nuovi Studi
di Diritto Pubblico
Estero e Comparato***

**Collana del Devolution Club
diretta da
Tania Groppi e Alessandro Torre**

**La Comunità di Stati
Indipendenti a più di venti anni
dalla dissoluzione dell'Urss**

a cura di Caterina Filippini

Indice

Prefazione	pag.	7
Introduzione , di <i>Mario Ganino</i>	»	9
Lo spazio ex sovietico della Comunità di Stati Indipendenti fra dimensione ‘interna’ e ‘internazionale’ di <i>Alessandro Vitale</i>	»	19
Il quadro giuridico delle relazioni tra Unione europea e paesi della Csi di <i>Alessandra Lang</i>	»	37
La Russia grande potenza regionale? di <i>Paolo Calzini</i>	»	51
Il valore strategico della cooperazione tra Cina e Russia in Asia centrale di <i>Francesco Montessoro</i>	»	57
I tratti fondamentali dell’ordinamento costituzionale della Russia negli anni trascorsi dalla fine dell’Urss di <i>Mario Ganino</i>	»	69
Referendum costituzionali e forma di governo in Bielorussia di <i>Felice Besostri</i>	»	93
Evoluzione della forma di governo nelle Repubbliche dell’ex Urss di <i>Caterina Filippini</i>	»	105

Il valore strategico della cooperazione tra Cina e Russia in Asia centrale

di *Francesco Montessoro*

Sommario: 1. Dall'Unione sovietica alla Comunità di stati indipendenti – 2. Le relazioni tra Cina e Russia – 3. La partnership russo-cinese in Asia centrale – 4. Il ruolo della “Shanghai Cooperation Organization”

1. Dall'Unione sovietica alla Comunità di stati indipendenti

Con il collasso dell'Unione sovietica, nel 1991, e la nascita l'8 dicembre di quell'anno della Comunità di stati indipendenti (Csi), si gettavano anche le basi di nuovi rapporti tra la Cina e la Federazione di Russia che di quella Comunità rappresentava l'elemento più rilevante. Nei quarant'anni che erano trascorsi dalla costituzione della Repubblica popolare cinese, i rapporti tra Mosca e Pechino erano passati dall'iniziale alleanza a una fase caratterizzata da crescente freddezza e infine da aperta ostilità. Il Trattato di cooperazione e amicizia, firmato nel febbraio 1950 da Mao e da Stalin, aveva portato la Cina ad adottare il modello sovietico, anche se si trattava di una scelta destinata a mutare dopo il 1956 per effetto del XX Congresso del Partito comunista dell'Urss e della crisi del sistema socialista in Europa orientale. I cinesi, infatti, davano in quel periodo inizio a un contenzioso – apparentemente fondato su differenze ideologiche – che comportava la crescente competizione con Mosca per l'egemonia del movimento comunista internazionale. In quegli anni le contrapposizioni tra i due paesi socialisti sembravano motivate dal giudizio storico sulla figura di Stalin (morto nel 1953) e soprattutto dalle implicazioni politiche del dibattito sorto intorno al destino del sistema capitalistico mondiale. In realtà, il dissidio tra Mosca e Pechino aveva innanzi tutto origine nel rifiuto dei cinesi di essere relegati in un ruolo ancillare all'ombra della potenza sovietica e, in un secondo tempo, anche in questioni di confine. L'ostilità tra i due paesi socialisti (e tra i due partiti “fratelli”) rivelava dunque l'importanza degli interessi statuali che il contrasto ideologico non riusciva a occultare.

Il contenzioso tra Mosca e Pechino, mentre si ripercuoteva negli stessi equilibri interni del Partito comunista cinese e allungava la sua ombra nell'instabile periodo della Rivoluzione culturale, dava luogo infine al confronto armato del marzo 1969 sul fiume Ussuri, destinato a favorire la svolta diplomatica dei primi anni Settanta quando la Cina e gli Stati Uniti si riavvicinavano clamorosamente in funzione antisovietica. L'alleanza informale tra Pechino e Washington (rafforzata dalla decisione americana di ritirarsi dal Vietnam) durava nei due decenni successivi, fondandosi in particolare sull'opposizione alla presenza sovietica in Afghanistan e all'occupazione da parte di Hanoi della Cambogia¹.

Solo alla metà degli anni Ottanta, con l'ascesa di Gorbaciov al vertice del Partito comunista sovietico, l'atteggiamento di Mosca nei confronti della Cina mutava. La nuova leadership accettava di procedere al miglioramento delle proprie relazioni con Pechino discutendo delle "tre questioni" che per i cinesi costituivano l'ostacolo alla normalizzazione dei rapporti tra i due stati: la presenza delle truppe sovietiche in Mongolia e nelle aree di confine con la Cina, il sostegno alla presenza vietnamita in Cambogia, l'occupazione dell'Afghanistan. Dal punto di vista cinese (e soprattutto di Deng Xiaoping che in questo periodo era ormai saldamente al potere) il miglioramento dei rapporti con Mosca avrebbe permesso alla politica estera di Pechino di accrescere la propria flessibilità dotandosi di un maggior potere contrattuale nei confronti degli Stati Uniti.

Alla fine degli anni Ottanta si sviluppava un'intensa attività diplomatica che favoriva la soluzione dei punti controversi che avevano alimentato fino allora il contenzioso cino-sovietico: nel 1988 il ministro degli Esteri Shevardnaze visitava la Cina e poi, nel maggio dell'anno successivo, era la volta di Gorbaciov. Nel 1991 il segretario del Partito comunista cinese, Jiang Zemin, restituiva la visita incontrando i vertici di un'Unione sovietica ormai prossima al collasso².

Nelle fasi concitate che avrebbero portato alla fine dell'Urss, Pechino aveva assunto una posizione inizialmente ambigua per poi, il 27 dicembre 1991, riconoscere la nuova Federazione di Russia, mantenendo con Mosca le relazioni amichevoli costruite nella seconda metà degli anni Ottan-

¹ NAYAN CHANDA, *Brother Enemy: the War after the War*, Harcourt Brace Jovanovich, San Diego, 1986.

² J. W. GARVER, *The Chinese Communist Party and the Collapse of Soviet Communism*, in *China Quarterly*, n. 133, 1993, pp. 1-23.

ta. Non si trattava però di un ritorno al rapporto privilegiato che aveva caratterizzato le relazioni tra i due stati comunisti al tempo della fondazione della Repubblica popolare cinese e del Trattato di cooperazione e amicizia del 1950. La Cina, infatti, non era più il paese debole e fragile in cui si era imposto un regime avversato già alla sua nascita da Washington e per questa ragione costretto a cercare il sostegno dell'Unione sovietica. Il crescente sviluppo cinese degli anni Ottanta e l'apertura all'economia di mercato tendevano piuttosto a mutare gli equilibri di potenza, contribuendo a rafforzare Pechino nei confronti di Mosca. Inoltre, per le dinamiche internazionali in cui si collocava il processo di costruzione della Federazione di Russia, la conferma dei buoni rapporti tra Mosca e Pechino non si configurava come un patto antiamericano. Peraltro, una Russia ormai legata agli Stati Uniti privava la Cina della funzione di alleato privilegiato in chiave antisovietica che aveva svolto dal 1972 in poi, contribuendo a raffreddare quell'alleanza tra Pechino e Washington che aveva segnato le relazioni internazionali per un ventennio³. Nel corso degli anni Novanta, comunque, la politica estera russa oscillava e se nella prima fase della presidenza di Boris Yeltsin Mosca guardava soprattutto a ovest, dopo il 1995-96 aveva luogo una rettifica. In particolare, il disincanto generato in Russia dall'attivismo americano in Europa orientale (con l'intervento nella guerra in Bosnia e con il sostegno all'espansione verso est della Nato) favoriva una maggiore equidistanza di Mosca da Washington e da Pechino, risolvendosi infine con la nascita di una partnership russo-cinese. Nel novembre 1998 e poi nel dicembre 1999, gli incontri tra Yeltsin e Jiang Zemin accrescevano la fiducia in un'intesa tra le parti⁴.

2. Le relazioni tra Cina e Russia

Alla fine degli anni Novanta i rapporti tra Mosca e Pechino apparivano sostanzialmente diversi rispetto alla fase inaugurata nel 1950, in particola-

³ CHEN QIMAO, *New Approaches in China's Foreign Policy: the Post-Cold War Era*, in *Asian Survey*, 33, n. 3, 1993, pp. 273-251.

⁴ J. Y. S. CHENG, *Challenges to China's Russia politics in early 21st century*, in *Journal of Contemporary Asia*, 34, n. 4, 2004, pp. 480-502; P. FERDINAND, *Sunset, sunrise: China and Russia construct a new relationship*, in *International Affairs*, 83, n. 5, 2007, pp. 841-867; E. WISHNICK, *Russia and China*, in *Asian Survey*, 41, n. 5, 2001, pp. 797-821.

re per l'esplicito rigetto da parte di entrambi i paesi di ogni attitudine "egemonica". Le relazioni russo-cinesi, infatti, nella prospettiva che si era evidenziata tra il 1996 e il 1999 avrebbero dovuto fondarsi sui principi della coesistenza pacifica, sull'amicizia e sul "buon vicinato", enfatizzando un approccio all'insegna dell'eguaglianza, della mutua fiducia e della cooperazione in campo economico.

In termini più specifici, Mosca e Pechino concordavano sul rifiuto di aderire ad alleanze internazionali che avrebbero potuto far sorgere o accrescere le differenze tra i due paesi, così come nei rapporti diplomatici bilaterali si affermava l'intenzione di astenersi da atteggiamenti ostili verso una terza potenza: si trattava, in questo caso, di garantire a Washington che Russia e Cina non avrebbero costruito un blocco in funzione antiamericana. Ciò non impediva a Mosca e a Pechino di migliorare progressivamente i propri rapporti, rifiutando la vocazione unipolare della politica estera di Washington e sviluppando una solida collaborazione⁵.

Nel corso degli anni Novanta l'intesa tra russi e cinesi si rafforzava ulteriormente e nel linguaggio della diplomazia la partnership tra i due paesi da "costruttiva" diventava "strategica". In questo processo avevano avuto un ruolo ragguardevole i due maggiori esponenti di Cina e Russia, Jiang Zemin e Yeltsin. Il primo, in particolare, negli anni Cinquanta aveva studiato in Unione sovietica e questo aveva probabilmente contribuito a creare un clima favorevole al miglioramento delle relazioni tra i due paesi. I rapporti mutavano positivamente sia nell'ambito della diplomazia e delle relazioni interstatuali, sia in quello dell'economia.

Nel primo caso occorre considerare che, a differenza di quanto fosse accaduto nel Caucaso, dopo il 1991 le frontiere russo-cinesi non avevano rappresentato un fattore d'instabilità regionale né erano state all'origine di un contenzioso internazionale. Si può anzi notare che le zone di confine tra Russia e Cina siano state interessate a un clamoroso processo di smilitarizzazione. Queste nuove relazioni politiche, inaugurate da Yeltsin, erano confermato da Vladimir Putin con la firma nel luglio 2001 di un fondamentale Trattato di amicizia russo-cinese⁶ e, nell'ottobre 2004, con la composizione di una questione confinaria che aveva inasprito i rapporti

⁵ LO BOBO, *The Long Sunset of Strategic Partnership: Russia's evolving China Policy*, in *International Affairs*, 80, n. 2, 2004, pp. 295-309.

⁶ E. WISHNICK, *Russia and China*, cit., pp. 803-805.

tra Mosca e Pechino per oltre quarant'anni⁷. Dal punto di vista russo, il valore dell'accordo risiedeva proprio nell'esplicita rinuncia cinese ad avanzare ancora rivendicazioni territoriali. Pechino, invece, tendeva piuttosto a enfatizzare gli effetti positivi che il Trattato avrebbe comportato nel lungo periodo, soprattutto per ciò che riguardava la cooperazione.

I due paesi avevano peraltro notevoli potenzialità d'integrazione economica e strategica: la Cina, infatti, soprattutto dagli anni Novanta in poi poteva contare su una straordinaria produzione industriale, disponibile a essere scambiata con le materie prime russe. Dal 1996, inoltre, l'economia cinese faceva registrare un bilancio passivo per ciò che concerneva l'energia a causa dei crescenti consumi interni; un dato associabile a quello che mostrava come la Cina fosse diventata nel volgere di pochi anni uno dei maggiori importatori mondiali di petrolio⁸.

All'inizio del XXI secolo, dunque, Pechino era obbligata a importare quantità crescenti di materie prime energetiche, innanzi tutto dal Medio oriente (per oltre due terzi) e per il resto da America latina, Africa, Asia sudorientale e, in termini ancora modesti ma crescenti, dalla Russia⁹. Mosca, inoltre, si dimostrava un partner economico importante anche per la vendita di armi che dopo il 1992 erano esportate in Cina in quantità crescenti. Dal 1998 al 2005 l'interscambio di questi beni aumentava di quattro volte, passando da poco più di cinque miliardi di dollari a oltre ventuno¹⁰.

Gli aspetti economici, per quanto potenzialmente rilevanti, non erano però il dato più indicativo delle relazioni russo-cinesi. Considerando alcuni articoli del Trattato di amicizia del 2001, e in particolare quelli che vincolano i due contraenti a non firmare accordi con "terze parti" ritenuti po-

⁷ Per la gestione dei conflitti territoriali da parte di Pechino si veda M. TAYLOR FRAVEL, *Regime Insecurity and International Cooperation. Explaining China's Compromises in Territorial Disputes*, in *International Security*, 30, n. 2, 2005, pp. 46-83.

⁸ Cfr. P. ANDREWS-SPEED, S. VINOGRADOV, *China's Involvement in Central Asian Petroleum: Convergent or Divergent Interests?*, in *Asian Survey*, 40, n. 2, 2000, pp. 377-397.

⁹ Si stima che entro il 2020 la Cina acquisterà dalla Russia circa un quinto del petrolio importato (nel 2006 le importazioni cinesi di petrolio russo rappresentavano solo il 9%). Cfr. FERDINAND, *Sunset, sunrise: China and Russia*, cit., pp. 851-853.

¹⁰ N. NORLING, N. SWANSTROM, *The Virtues and Potential Gains of Continental Trade in Eurasia*, in *Asian Survey*, 47, n. 3, 2007, p. 356; R. LOTSPEICH, *Perspectives on the Economic Relations between China and Russia*, in *Journal of Contemporary Asia*, 36, n. 1, 2006, pp. 8-74.

tenzialmente lesivi della sicurezza, della sovranità e dell'integrità territoriale del partner¹¹, si poteva intendere l'importanza strategica di questa alleanza.

Pur trattandosi di un processo inserito in un ordine internazionale ancora condizionato dalla potenza americana (che in quel periodo si affacciava nella regione per consolidare i propri interessi in termini di sicurezza oltre che geopolitici ed economici), si avvertiva sia la crescente ambizione cinese per rivestire un nuovo ruolo in Asia centrale sia il dinamismo di Putin che mirava a ripristinare la presenza di Mosca in aree di tradizionale influenza russa¹².

3. La partnership russo-cinese in Asia centrale

Le relazioni della Cina con la Federazione di Russia, così come in passato con l'Urss, assumevano un significato particolare nella misura in cui coinvolgevano da un lato le province periferiche dello stesso stato cinese e dall'altro i rapporti con le repubbliche ex sovietiche dell'Asia centrale. Le aree "periferiche" hanno rappresentato nel corso dei secoli un elemento vitale per i poteri che si costituivano in Cina, poiché il controllo di regioni come le attuali Manciuria, Mongolia interna, Xinjiang e Tibet era necessario per garantire l'unità e la stabilità dello stato. Tuttavia, si trattava di aree vaste ma scarsamente popolate e abitate in prevalenza da gruppi etnici di ceppo mongolo, turco o tibetano che hanno sempre condizionato e talvolta combattuto lo stato cinese tradizionale, contribuendo al suo indebolimento e talvolta al suo collasso. In termini storici, infatti, nei periodi d'instabilità e di crisi le periferie – nella misura in cui si sottraevano al controllo del Governo centrale – si rivelavano sensibili alle influenze esterne e all'interferenza di potenze straniere come, tra la fine del XIX secolo e la prima metà del XX, la Gran Bretagna, la Russia e il Giappone.

Nella Repubblica popolare, soprattutto, il gruppo etnico han – a cui si associano i caratteri distintivi dei cinesi veri e propri – costituiva oltre il

¹¹ Si veda il *Text of Sino-Russian Treaty*, nel bollettino dell'agenzia *Xinhua* del 15 luglio 2001.

¹² E. WISHNICK, *Mending Fences: the Evolution of Moscow's China Policy from Brezhnev to Yeltsin*, University of Washington Press, Seattle, 2001; L. BUSZYNSKI, *Russia's New Role in Central Asia*, in *Asian Survey*, 45, n. 4, 2005, pp. 546-565.

90% della popolazione totale ma occupava circa il 40% della superficie dello stato. Le cosiddette minoranze nazionali, vale a dire cinquantacinque gruppi che rappresentavano l'8% degli abitanti, erano insediate nel restante 60%. Questi gruppi minoritari vivevano in larga parte nelle aree di frontiera, spesso in contatto con membri della propria etnia abitanti negli stati confinanti. Nasceva in quest'ambito, dunque, la necessità di controllare le aree periferiche sia per utilizzarle come protezione della Cina propria sia per impedire lo sviluppo di tendenze separatiste destinate a ripercuotersi sulla sicurezza e sulla stabilità del paese. Queste regioni erano peraltro caratterizzate da condizioni naturali tendenzialmente non favorevoli all'insediamento umano, destinate a conservare povertà e arretratezza e a causare una maggiore fragilità della rete infrastrutturale.

Con la nascita della Csi, le Repubbliche ex sovietiche dell'Asia centrale – emancipate dai legami tradizionali con Mosca ma non contrapposte al nuovo stato russo – contribuivano a modificare in termini geopolitici ed economici il ruolo delle tradizionali zone di frontiera cinesi, nell'ambito peraltro di un sistema regionale in cui Pechino si affermava con crescente determinazione¹³. Queste aree, vitali per la sicurezza e lo sviluppo economico della Cina, avevano comunque rilievo anche per altri attori regionali (come India, Pakistan, Afghanistan, Iran, Turchia) o internazionali, come gli Stati Uniti, soprattutto dopo gli attentati dell'11 settembre 2001 che permettevano di collegare la sicurezza interna americana agli sviluppi delle crisi regionali dell'Asia meridionale.

La Cina, peraltro, non poteva essere indifferente ai processi in atto nelle Repubbliche ex sovietiche dell'Asia centrale poiché questi influivano direttamente sullo sviluppo delle province nord-occidentali del paese e in particolare dello Xinjiang, un'area strategica caratterizzata da una popolazione composta in larga parte da uiguri, turcofoni e musulmani, e da minoranze di kazaki, uzbeki, kirghisi e tagiki. Nello Xinjiang, il rilievo del fattore etnico e il richiamo identitario a una "patria" separata dalla Repubblica popolare, avevano da lungo tempo suggerito a Pechino l'adozione di misure per favorire l'insediamento di cinesi han nella provincia: da alcune

¹³ J. R. WALSH, *China and the New Geopolitics of Central Asia*, in *Asian Survey*, 33, n. 3, 1993, pp. 272-284; D. KERR, *Central Asian and Russian perspectives on China's strategic emergence*, in *International Affairs*, 86, n. 1, 2010, pp. 127-152.

centinaia di migliaia questi giungevano nel corso di pochi decenni a costituire circa la metà della popolazione¹⁴.

Peraltro, nelle zone di frontiera che riguardano la Cina e le Repubbliche centro-asiatiche, le questioni demografiche non potevano essere semplicemente circoscritte ai rapporti tra il gruppo dominante han e le minoranze nazionali. Di fatto, la tendenza in atto nei paesi confinanti con la Cina, sia in Asia centrale come nella Siberia meridionale russa, rivelava una ragguardevole riduzione della popolazione di fronte alla crescente forza demografica cinese. Dal Kazachstan tra il 1991 e il 2005 emigrava circa il 13% degli abitanti (oltre due milioni) mentre nel confinante Xinjiang la crescita si attestava tra il 2000 e il 2005 al 9%. Un trend paragonabile era riscontrabile nella Siberia orientale, dove la popolazione passava da otto a 7,5 milioni di abitanti tra il 1991 e il 1996¹⁵. Nelle sole tre province nord-orientali della Cina, invece, si concentravano oltre 130 milioni di abitanti.

I programmi di Pechino verso l'Asia centrale comportavano investimenti ragguardevoli, soprattutto nello sfruttamento minerario e nella costruzione di corridoi logistici volti a integrare il nord-ovest cinese alle repubbliche centro-asiatiche. In questo senso s'intendevano i provvedimenti per sviluppare le importazioni di risorse d'idrocarburi dal Kazachstan e dal Turkmenistan, oltre che di minerali ferrosi, di uranio, di alluminio dal Tagikistan e ancora dal Kazachstan¹⁶.

Un fattore di grande rilievo era infine la questione della sicurezza, messa in luce non solo dalle ricorrenti pulsioni separatiste di matrice islamica ma anche dal manifestarsi di nuove forme di criminalità (come il traffico di oppiacei) e da rivalità interstatuali concernenti i diritti sulle scarse risorse idriche regionali. Si trattava di nuove tensioni, generate da vari gruppi etnici resi attivi dall'implosione dell'Unione sovietica, e destinate a riguardare nella stessa misura sia Mosca sia Pechino.

¹⁴ S. W. TOOPS, *The Demography of Xinjiang*, in S. F. STARR, a cura di, *Xinjiang: China's Muslim Borderland*, Sharpe, Armonk-London, 2004, pp. 241-265; J. A. MILLWARD, *Eurasian Crossroads. A History of Xinjiang*, Columbia University Press, New York, 2007, pp. 306-310.

¹⁵ E. WISHNICK, *Russia and China*, cit., p. 809.

¹⁶ TANG SHIPING, *Economic Integration in Central Asia: The Russian and Chinese Relationship*, in *Asian Survey*, 40, n. 2, 2000, pp. 360-376.

4. Il ruolo della “Shanghai Cooperation Organization”

La dissoluzione dell'Urss aveva favorito l'accrescersi di una maggiore permeabilità della frontiera tra lo Xinjiang e le Repubbliche dell'Asia centrale, non solo perché era venuta meno la presenza militare di Mosca, ma anche per il manifestarsi di una nuova mobilità delle popolazioni dell'area. In questo periodo, dunque, le frontiere occidentali della Cina si aprivano in termini geopolitici, diventando rapidamente sede dell'affermazione politica delle popolazioni turcofone e di cultura islamica. Queste dinamiche favorivano il secessionismo di una parte forse minoritaria ma non trascurabile della popolazione di etnia uigura dello Xinjiang e alimentavano forme sempre più radicali di lotta destinate ben presto a estendersi, nel 1998 e nel 1999, anche al Kirgizstan e all'Uzbekistan.

Per queste ragioni, e non solo per l'esigenza di espandere le relazioni economiche regionali, i cinque paesi dell'ex area di confine cino-sovietica (Russia, Cina, Kazachstan, Kirgizstan e Tagikistan) nel 1996 e nel 1997 sottoscrivevano due accordi volti a limitare il numero delle truppe e gli armamenti; nel 2001 i membri del “Gruppo dei Cinque” firmavano un patto per la costituzione della *Shanghai Cooperation Organization* (Sco)¹⁷. Sempre nel 2001 entrava a far parte di questa organizzazione anche l'Uzbekistan. Poco dopo la sua nascita, la Sco era messa alla prova dagli eventi dell'11 settembre 2001 che avrebbero portato all'intervento militare della Nato in Afghanistan. In quest'ambito, significativamente, l'Uzbekistan e il Kirgizstan mettevano temporaneamente a disposizione di Washington alcune basi, anche se in questo modo si alimentavano i timori degli altri membri della Sco su una possibile interferenza americana in Asia centrale. Timori appena temperati dalla considerazione che un'iniziativa comune contro le fazioni radicali islamiche, in Afghanistan come nelle Repubbliche centro-asiatiche e nello Xinjiang, era apprezzata dalle leadership locali e soprattutto da Pechino¹⁸. Comunque, anche se la

¹⁷ A. J. K. BAILES, P. DUNAJ, PAN GUANG, M. TROITSKIY, *The Shanghai Cooperation Organization*, Sipri Policy Paper, Stockholm, 2007; J. Y. S. CHENG, *The Shanghai Co-operation Organisation: China's Initiative in Regional Institutional Building*, in *Journal of Contemporary Asia*, 41, n. 4, 2011, pp. 632-656; CHUNG CHIEN-PENG, *The Shanghai Co-operation Organization: China's Changing Influence in Central Asia*, in *China Quarterly*, 180, 2004, pp. 989-1009.

¹⁸ ZHAO HUASHENG, *China's View of and Expectations from the Shanghai Cooperation Organization*, in *Asian Survey*, 53, n. 3, 2013, pp. 438-440.

Shanghai Cooperation Organization non aveva le caratteristiche di un organismo regionale antagonista degli Stati Uniti, appariva oggettivamente come una reazione alla politica americana nella regione eurasiatica.

La questione della sicurezza era in ogni caso al centro dei programmi dell'organizzazione, sintetizzati nella formula adottata da Pechino della lotta contro i "tre mali": separatismo, estremismo religioso, terrorismo¹⁹. Si trattava di elementi che non necessariamente si presentavano con gli stessi caratteri e con la stessa gravità nei paesi della regione, ma che potevano rappresentare – soprattutto per Pechino – l'ambito idoneo a esercitare una più determinata cooperazione interstatale. La Repubblica popolare cinese, spesso passiva nei confronti di altre organizzazioni regionali, nel caso della Sco si faceva promotrice di un quadro istituzionale nuovo, volto a favorire una maggiore integrazione delle aree poste alla sua periferia settentrionale. In questo senso andava considerata la nascita nel 2002 di un organo volto a coordinare le attività antiterroristiche regionali e, in seguito, il varo di ripetute esercitazioni militari congiunte²⁰.

Pechino, come principale sostenitrice della Sco, poteva giustamente ritenere un successo l'adozione di un approccio multilaterale che aveva favorito l'affermazione diplomatica cinese in Asia centrale e ridotto la conflittualità con gli altri attori regionali. Si trattava comunque di un progetto che nel futuro avrebbe dovuto affrontare i temi sensibili dell'allargamento della stessa organizzazione (vari paesi avevano già accolto l'invito a essere inclusi come osservatori) e soprattutto l'equilibrio al proprio interno. Si trattava, in particolare, del ruolo assunto dalla Federazione di Russia che riguardo alla Sco sembrava aver rinunciato all'influenza su aree che in precedenza erano parte dell'Unione sovietica. In realtà, le scelte di Mosca erano orientate a conseguire alcuni obiettivi prioritari. Innanzi tutto i russi ambivano a essere riconosciuti come forza di riferimento nello spazio ex sovietico e a costruire una "partnership strategica" con la Cina; infine, soprattutto con la presidenza di Vladimir Putin, la Russia intendeva tornare

¹⁹ KERR, *Central Asian and Russian perspectives on China's strategic emergence*, cit., pp. 142-145.

²⁰ ZHAO HUASHENG, *China's View of and Expectations from the Shanghai Cooperation Organization*, cit., pp. 441-443.

in possesso dello status di potenza globale che era andato perduto dopo il 1992²¹.

La Sco forse non soddisfaceva tutte le richieste strategiche russe, ma poteva essere ritenuta un'accettabile soluzione per bilanciare la crescente influenza della Repubblica popolare cinese in Asia centrale.

²¹ I. FACON, *Moscow's Global Foreign and Security Strategy. Does the Shanghai Cooperation Organization Meet Russian Interests?*, in *Asian Survey*, 53, n. 3, 2013, pp. 461-483.