

Considerazioni sul primo Summit fra Unione europea e Asia centrale

Piero Pennetta

Già Professore ordinario di Diritto internazionale nell'Università degli Studi di Salerno

1. *Unione europea e Asia centrale: le relazioni fra due diversi regionalismi.* – L'Asia centrale (AC) comprende le cinque repubbliche sorte nel 1991 a seguito dello scioglimento dell'URSS: si tratta di Kazakistan, Kirghizistan, Tagikistan, Turkmenistan e Uzbekistan, tutti Paesi privi di sbocco sul mare. Gli Stati centro-asiatici sono caratterizzati da significative similitudini, ma anche da peculiarità proprie e da differenze dal punto di vista storico, politico, economico nonché geografico. Rileva, altresì, nei singoli Paesi, la diversa componente etnica, con la presenza di significative minoranze, risultato della deliberata scelta di Stalin nel tracciare le frontiere interne, così evitando accuratamente di istituire repubbliche coincidenti con singole nazionalità. Lo sviluppo economico non risulta essere particolarmente significativo, anche in ragione di un basso livello di diversificazione delle singole economie nonché del numero limitato (pur se crescente) di partners commerciali¹. Inoltre rilevano problematiche securitarie relative a minacce islamiste e all'attività di traffico internazionale di stupefacenti. Tuttavia, l'area risulta particolarmente ricca di risorse naturali, minerarie ed energetiche. Va infine sottolineato come, in particolare Kirghizistan, Uzbekistan e Tagikistan, siano caratterizzati da forti tendenze migratorie verso la Russia, le cui rimesse alleviano le condizioni di diffusa povertà dei tre Stati centroasiatici².

Da tempo l'Unione europea (UE), la più avanzata forma di integrazione regionale, ha sviluppato rapporti con i Paesi centro-asiatici, ma si è trattato di relazioni per lungo tempo svolte con difficoltà e in maniera discontinua, anche in ragione dell'evidente differenza fra il consolidato regionalismo dell'UE e quello estremamente fragile³ cui aderiscono, come si vedrà, i diversi Stati centro-asiatici. Tant'è che l'AC è l'area in cui meno si è sviluppata la cooperazione regionale. Peculiare appare la posizione del Turkmenistan che, a partire da una esplicita previsione costituzionale⁴, si caratterizza per un accentuato neutralismo. Ciò lo rende estremamente prudente nell'assumere impegni internazionali sia di carattere politico che tecnico-giuridico: quasi un auto-isolamento, con la sola eccezione dei rapporti con l'Iran.

Il presente contributo cercherà di valutare il faticoso percorso che ha portato al *First*

¹ Kazakistan e Turkmenistan, in quanto *upper-middle-income countries*, non sono più eligibili per l'aiuto bilaterale che è attribuibile agli altri tre Stati centro-asiatici, cfr. A. Matveeva, *A New Opening for EU-Central Asia Relations*, Carnegie Europe, Carnegie Endowment for International Peace, 13 aprile 2023, pp. 9-10.

² Cfr. Y. Matusevich, *The EU Central Asia Strategy and Its Impact on Migration*, in *Prague Process Policy Brief*, novembre 2019.

³ In una prospettiva storica, prima e dopo l'indipendenza, cfr. M. C. Spechler, *Regional Cooperation in Central Asia: Promises and More Promises*, in *Praxis. Fletcher Journal of Development Studies*, 2000, p. 1, mentre, più di recente, cfr. N. Drost N. et al., *Central Asia emerging from the shadows. European Union – Central Asia relations in evolving Euroasian geopolitics*, Cligendael Report, gennaio 2025, e S. Bibal, *La renaissance de l'Asie centrale: une quete d'intégration et de coopération*, CEDIRE, 13 febbraio 2025.

⁴ Si tratta del Preambolo della Costituzione del 2008 (con revisione del 2016) e, soprattutto, dell'art. 2, che si conclude con la formula: «The permanent neutrality of Turkmenistan, shall be the basis of its national and foreign policy». Tale *status* è stato riconosciuto, internazionalmente, da due risoluzioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 12 dicembre 1995 e del 3 giugno 2015.

EU-Central Asia Summit tenuto a Samarcanda nell'aprile 2025, rimarcandone gli elementi di continuità e di novità⁵. Corre l'obbligo di anticipare come ci si limiterà ad individuare le linee di tendenza sviluppatasi nella cooperazione fra UE e Paesi centro-asiatici (UE-AC), senza potere, per evidenti ragioni di spazio, valutare analiticamente tutti i diversi passaggi di cui il Summit costituisce il momento più recente ma, come si vedrà, non il più significativo.

2. *Influenze esterne sui Paesi centro-asiatici: il ruolo degli Stati, in particolare Russia e Cina, e delle organizzazioni regionali dell'area: SCO, ECO, CSTO, EAEU, Turkic Council.* – Come anticipato, sono, in primo luogo, la storia e la geografia a condizionare la vita e lo sviluppo dei Paesi centro-asiatici nati dallo scioglimento dell'URSS, sì che peculiare rimane il ruolo della Russia, che esercita (o, più correttamente, intende esercitare) una egemonia politico-economica e considera l'AC nella sua sfera di influenza, ritenendo di avervi speciali diritti, interessi e responsabilità⁶. D'altra parte, i leaders dei singoli Stati centro-asiatici, dopo l'indipendenza, erano tutti "figli" della cultura sovietica e solo negli ultimi anni si è avuto un ricambio generazionale che ha portato, nella classe dirigente e nella società civile, una crescente affermazione delle singole identità nazionali⁷. Occorre, inoltre, prendere atto come nei Paesi centro-asiatici risulti ancora tenue l'affermazione di una *governance* democratica, dello Stato di diritto, del ruolo attivo svolto dalla società civile, nonché della tutela dei diritti umani e libertà fondamentali⁸. Si tratta, pur con le dovute differenze, di Stati tendenzialmente autoritari e l'interesse primario dei governanti sembra essere quello di conservare il potere in un'area ove i condizionamenti esterni incidono significativamente sulla vita politica interna⁹.

Meno evidente ed espressione di maggiore flessibilità è l'influenza della Cina, che opera con pragmatismo e gradualità, anche in ragione della presenza delle minoranze mussulmane in Xinjiang. Particolare rilevanza assumono per la Cina gli interessi economici e, in particolare, lo sfruttamento delle materie prime e delle linee di trasporto

⁵ In tale occasione sono stati approvati la *EU-Central Asia joint declaration*, Samarkand 4.4.2025, 7745/1/25 (in seguito *joint declaration 2025*) e, di minor rilevanza, il *Joint press release following the first EU-Central Asia summit*, Samarkand, 4.4.2025. Cfr. anche gli altri documenti, meramente informativi, citati nel *First EU-Central Asia summit, 4 April 2025 Main results*. Per un primo commento A. Sitenko, *Brussel's new crush. The EU is making eyes at Central Asia? Is it a match made in diplomacy?*, Foreign and Security Policy, 3 aprile 2025.

⁶ D. Aben, *Regional Security in Central Asia: Addressing existing and Potential Threats and Challenges*, in *Eurasian Research Journal*, gennaio 2019, pp. 55-56. È di tutta evidenza come l'approccio russo nei confronti dei Paesi centro-asiatici si ispiri al principio "*divide et impera*".

⁷ S. Meister, J. Heckenthaler, *Upgrading EU-Central Asia Cooperation*, in *DGAP Policy Brief*, 2 agosto 2024, p. 9, sottolineano come l'invasione dell'Ucraina sia da leggere come il catalizzatore del declino dell'attrattività russa e del suo *soft power* in Asia centrale. Soprattutto in Kazakistan si manifesta una insofferenza verso il dominio della lingua e della cultura russa e cresce l'interesse ad una identità propria e ad uno sviluppo autonomo. Inoltre, in Asia centrale e nel Caucaso emerge il ruolo di potenze regionali quali la Turchia (e dell'iniziativa regionale del *Turkic Council*), ma anche l'India, Pakistan e i Paesi del Golfo. L'Iran opera, oltre che sul piano individuale, attraverso l'azione dell'ECO (di cui alla nota 16). Va infine rilevato come sia meno rilevante l'attuale ruolo degli USA, che hanno operato in passato nell'area in relazione alla crisi afghana, alla lotta al traffico di stupefacenti e all'estremismo islamico.

⁸ Sulle evoluzioni in corso nei singoli Stati, si veda il denso contributo *Note tematiche sull'Unione europea: Asia centrale*, (Parlamento europeo) a cura di J. Sotullo, N. Rinaldi, 30 aprile 2024.

⁹ Il ruolo preminente dei leaders nazionali in ambito interno si riflette sulle relazioni regionali e, come si vedrà, gli sviluppi nella cooperazione centro-asiatica ricevono un impulso positivo dalle relazioni amichevoli di carattere personale instauratesi recentemente fra i leaders dell'aria.

verso occidente¹⁰. Per quanto riguarda la posizione degli Stati centro-asiatici, questi a loro volta utilizzano la Cina come strumento di equilibrio e di bilanciamento rispetto alla Russia in una politica estera *multi-vettoriale* che mira a “trattare” con differenti soggetti, in particolare in materia di comunicazioni e trasporti, nel tentativo di creare più possibili accessi al mercato globale¹¹.

Le influenze esterne sulla vita politica dei Paesi centro-asiatici si manifestano, anche attraverso l’azione di una pluralità di organizzazioni regionali¹², a partire dalla *Shanghai Cooperation Organization* cui aderiscono, oltre che Cina e Russia, quattro dei cinque Paesi centro-asiatici, con l’esclusione del Turkmenistan. La SCO, sorta su iniziativa cinese, costituisce uno strumento per «the strengthening of peace and ensuring the security and stability in the region»¹³, sì che può ipotizzarsi una ulteriore crescita dell’influenza della Cina nell’area sia dal punto di vista politico-militare che economico, in particolare con l’incremento delle migrazioni di lavoratori cinesi in Asia centrale. Nella medesima prospettiva e in una strategia di medio-lungo periodo¹⁴, si muove l’altra iniziativa cinese della *Belt and Road Initiative*, ove la Cina risulta particolarmente interessata alle infrastrutture di trasporto e ai settori energetici e minerari¹⁵. Viceversa, scarso rilievo e attività marginali sono stati sinora realizzati nell’ambito dell’ampia *Economic Cooperation Organization*, a guida turca e iraniana, cui aderiscono tutti e cinque gli Stati dell’Asia centrale¹⁶.

Parziale e relativa solo ad alcuni Paesi, è la partecipazione degli Stati centro-asiatici alle organizzazioni regionali post-sovietiche ovvero, nell’attuale prospettiva russa,

¹⁰ I rapporti fra Cina e Asia centrale sono formalizzati nel *China-Central Asia Foreign Ministers’ Meeting* il cui ultimo incontro è stato tenuto a Chengdu, il 1° dicembre 2024, su cui vedi Q. Xiaoyun *et al.*, SIIS Report, Shanghai, 2024. Sui rapporti fra Cina e Russia in Asia centrale, cfr. A. Kendall-Taylor *et al.*, *Russia and China in Central Asia. Cooperate, Compete, or De-conflict*, CNAS, novembre 2024.

¹¹ Cfr. D. Aben, *op. cit.*, pp. 57-58, e L. Urciuolo, *Un ponte per l’Eurasia: la sinergia tra UE e Asia centrale nel “Corridoio di Mezzo”*, in *Osservatorio Russia*, 29 marzo 2024. Per i Paesi centroasiatici, costituisce un interesse primario sviluppare collegamenti di trasporto in tutte le direzioni (come il c.d. *Middle Corridor/Corridoio di mezzo/Trans-caspian International Transport Route (TITR)* e, in prospettiva, il Progetto Trans-afghano).

¹² H. Guerer, *Forms of regional cooperation in Central Asia*, in *Facing the terrorist challenge: Central Asia in regional and international co-operation*, Vienna-Geneve, s.d., p. 7 (reperibile in rete), e J. Nicharatova, *L’Asie centrale, terre d’organisations regionales concurrentes?* (Novastan), s.l., 27 novembre 2015 (reperibile in rete).

¹³ Premesse della *Charter of the Shanghai Cooperation Organization*, Saint-Petersburg, 7.6.2002.

¹⁴ Cfr. A. Kizekova, *The Shanghai Cooperation Organization and Regional Chessboards*, in *Russian Analytical Digest (RAD)*, ETH Zürich, n. 152, 21 luglio 2024, p. 5, e, in termini critici, T. Umarov, *The Shanghai Cooperation Organization is Ineffective and Irrelevant*, Carnegie Endowment for International Peace, 5 luglio 2024. Va, peraltro, sottolineato come nei Paesi centro-asiatici sembrano rafforzarsi sentimenti anti-cinesi.

¹⁵ A. Serikkaliyeva, *The Role of the Central Asia Region in China’s New Silk Road Economic Belt Project*, in *Eurasian Research Journal*, 2019, p. 66, e M. Zreik, *Contemporary Geopolitics of Eurasia and Belt and Road Initiative*, in *Eurasian Research Journal*, 2022, p. 7.

¹⁶ *Revised Treaty of Izmir – Charter of the Economic Cooperation Organization*, Izmir, 4.9.1996. Le attività svolte sinora hanno portato alla definizione di singole intese di natura pattizia che gli Stati sono liberi di sottoscrivere e ratificare.

definite come euro-asiatiche¹⁷. In tal contesto, accanto alla più ampia, storica ma sostanzialmente “inconcludente”, *Commonwealth of Independent States*¹⁸, opera in materia di difesa comune la *Collective Security Treaty Organization (CSTO)*¹⁹, cui aderiscono solo tre degli Stati centro-asiatici. La CSTO sinora ha effettuato un solo, peraltro incruento, intervento (Kazakistan, gennaio 2022), con truppe prevalentemente russe²⁰. L’organizzazione continua nella sua ridotta attività²¹ anche se, in proposito, occorre prendere atto come, al momento, non vi siano alternative di sicurezza credibili.

In ambito economico l’influenza russa si manifesta significativamente nell’attuale *Euro-Asiatic Economic Union (EAEU)*²², potenzialmente istitutiva di una comunità economica euro-asiatica, cui aderiscono solo Kazakistan e Kirghizistan (all’Uzbekistan è attribuito lo *status* di osservatore). Le pressioni russe avevano portato in precedenza alla creazione dell’*Eurasian Economic Community (EURASEC)*²³ e allo scioglimento di iniziative esclusivamente centro-asiatiche e, in particolare, come si dirà, della *Central Asia Cooperation Organization (CACO)*. Va ancora ricordato il ruolo crescente nell’area della Turchia con il rafforzamento in ambito politico ed economico, oltre che culturale, della *Organization of Turkic States*²⁴ (c.d. *Turcofonia* ora *Turkic Council*), cui aderiscono

¹⁷ La dimensione *euro-asiatica* della cooperazione (e lo stesso termine) sono frutto di una datata iniziativa kazaka ed è stata fatta propria dalla Russia in particolare prima con l’EURASEC e ora con l’EAEU; cfr., per le origini, G. Mostafa, *The concept of “Eurasia”: Kazakhstan’s Eurasian policy and its implications*, in *Journal of Eurasian Studies*, 2013, p. 160, e ancora J.F. Linn, *Central Asia Regional Integration and Cooperation: Reality or Mirage*, in *EDB Eurasian Integration Yearbook*, 2021, p. 96, e A. Kazantsev et al., *Between Russia and China: Central Asia in Greater Eurasia*, in *Journal of Eurasian Studies*, 2021, n. 1 (reperibile in rete).

¹⁸ Degli Stati centro-asiatici il Turkmenistan ha assunto dal 2005 lo *status* di membro associato alla CIS rinunciando allo *status* di membro pieno.

¹⁹ *Charter of the Collective Security Treaty Organization*, Chisinau, 27.10.2002, che integra il *Treaty on Collective Security*, Tashkent, 15.9.1992. Fra i Paesi membri: Russia, Bielorussia, Armenia, Kazakistan, Kirghizistan e Tagikistan, solo gli ultimi tre rilevano ai nostri fini. Non vi aderiscono, fra i Paesi dell’Asia centrale, Turkmenistan e Uzbekistan e le repubbliche caucasiche di Georgia e Azerbaigian; cfr. R. Weitz, *The Collective Security Treaty Organization*, in *Russian Analytical Digest (RAD)*, ETH Zürich, n. 152, 21 luglio 2024, p. 2.

²⁰ Nel gennaio 2022 le truppe della CSTO sono intervenute in Kazakistan per contribuire a “reprimere” una rivolta contro il governo in carica. Si tratta del primo e unico intervento della CSTO che, peraltro, non è intervenuta a sostegno dell’Armenia nel suo storico conflitto con l’Azerbaigian; v. P. Pennetta, *La Collective Security Treaty Organization e l’intervento in Kazakistan*, in *OSORIN*, 11 febbraio 2022.

²¹ Il 28 novembre 2024 ad Astana si è tenuta una sessione del *Collective Security Council* della CSTO, cui non ha partecipato il Primo Ministro armeno. Sono state approvate una *Declaration* e uno *Statement* sull’ottantesimo anniversario della vittoria della guerra patriottica, nonché decisioni relative a i) *Targeted Interstate Programme of CSTO to Reinforce the Tajik-Afghan Border*, ii) *Further Strengthening Allied Relations within the CSTO*, iii) *List of Standard Modern and Advanced Weapons Systems, Military and Special-Purpose Equipment for Collective Rapid Deployment Forces of Central Asia Collective Security Region*.

²² Alla EAEU, istituita con il *Treaty on the Eur-Asian Economic Union*, Astana, 29.5.2014, aderiscono Russia, Bielorussia, nonché Armenia, Kazakistan e Kirghizistan; tali Stati, per un verso, “temono” l’influenza politica russa e, per un altro, non sembrano “soddisfatti” dei risultati economici, minori delle aspettative. R. Weitz, *The Customs Union and Eurasian Union: A Primer*, <https://api.semanticscholar/corpus> ID:2018-21992, 2014, p. 2.

²³ *Treaty on the establishment of the Eurasian Economic Community*, Astana, 10.10.2000, oggetto di modifiche e integrazioni con i Protocolli del 25.1.2006 e del 6.10.2007 e successivamente *de facto* sostituito dalla EAEU. Vi si prevedeva il voto ponderato che assegnava *de facto* alla Russia il diritto di veto.

²⁴ *Nakhchivan Agreement on the Establishment of the Cooperation Council of Turkic Speaking States*, Nakhchivan, 3.10.2009, cui aderiscono, oltre a tre Paesi centro-asiatici (Kazakistan, Uzbekistan, Kirghizistan), anche l’Azerbaigian e, ovviamente, la Turchia; in dottrina cfr. S.R. Karluk, S. Küçüksakarya, *Turkey’s Relations with the Central Asia Countries and European Union*, in *Economics World*, 2015, p. 186.

a pieno titolo Kazakistan, Kirghizistan e Uzbekistan, mentre il Turkmenistan vi assume il ruolo di osservatore²⁵.

Nel merito, occorre sottolineare come nessuna delle organizzazioni regionali di cui si è appena detto, abbia sinora conseguito risultati particolarmente degni di nota. Infine, va osservato l'interesse crescente dei Paesi arabi del Golfo, espresso nel primo Summit fra Paesi dell'AC e il *Gulf Cooperation Council* (GCC) del luglio 2023²⁶.

In proposito va realisticamente rilevato come i Paesi dell'AC non abbiano al momento alcun interesse ad alienarsi i vicini geografici: in primo luogo Russia, Cina e le forme associative, più o meno forti, ispirate da questi Stati. Gli Stati centro-asiatici cercano piuttosto (individualmente e, in potenza, collettivamente) di definire pragmaticamente un riaggiustamento delle loro storiche relazioni con la Russia, approfittando dei rinnovati rapporti con altri soggetti (Cina, Turchia, USA, Iran, etc.), con l'UE e, come appena visto, anche con il GCC. In tale logica, la molteplice partecipazione dei Paesi centro-asiatici a diverse forme associative, nonché i rapporti con singoli Stati e organizzazioni regionali, mirano a garantire, nella citata prospettiva multivettoriale, la massimizzazione dei profitti e la riduzione di "storiche e nuove dipendenze".

3. *Caratteristiche, storiche e attuali, della cooperazione regionale centro-asiatica.*
– Si è accennato come ciascuno dei cinque Stati dell'Asia centrale risulti caratterizzato da peculiarità proprie, sì che appare improprio, pur in presenza di interessi comuni, ipotizzare l'esistenza di una identità comune e si è già indicata l'AC come l'area regionale meno integrata del mondo²⁷. Invero, nel periodo 1994-2004, diverse forme di cooperazione soprattutto in materia economica sono state create, ma esse non hanno avuto successo e particolarmente significativa in tal senso appare l'effimera esistenza della *Central Asia Cooperation Organization*²⁸. Egualmente poco produttive sono state le iniziative relative alla creazione di consorzi regionali in materia di «hidropower and power management, transportation construction and other sectors»²⁹.

²⁵ In una prospettiva storico-culturale, le affinità linguistiche fra Iran e Tagikistan consentono al primo di esercitare la sua influenza in Asia centrale.

²⁶ *GCC-Central Asia Summit Joint Statement*, Jeddah, 19.7.2023, su cui cfr. J. R. Heckenthaler, *Central Asia' Shifting Regional Dynamics*, in *DGAP Policy Brief*, n. 22, ottobre 2024, p. 6. Il prossimo Summit è previsto nel corso del 2025.

²⁷ Per una accurata, pur se non recente, ricostruzione delle problematiche relative alla cooperazione in AC, cfr. M. Rakhimov, *Internal and external dynamics of regional cooperation in Central Asia*, in *Journal of Eurasian Studies*, 2010, p. 95, nonché, più di recente, S. Krapohl, A. Vasileva-Dienes, *The region that isn't: China, Russia and the failure of regional integration in Central Asia*, in *Asia-Europe Journal*, 2020, p. 347; Y. Baidarov, *Barriers and bridges for the formation of regional identity in Central Asia*, Central Asian Bureau for Analytical Reporting, CABAR, 16 gennaio 2023; P. Duarte, *Regionalismo in Asia Central: un balance*, in *Foro Internacional*, 2015, n. 4 (reperibili in rete).

²⁸ *Trattato fra Kazakistan, Kirghizistan, Uzbekistan e Tagikistan per la costituzione dell'Organizzazione di Cooperazione Centro Asiatica*, Almaty, 28.2.2002, vedilo in traduzione italiana in P. Pennetta, *Il regionalismo multipolare asiatico*, Torino, 2003, p. 411. Anche alla CACO, peraltro preceduta da altre iniziative parziali (*Common Economic Space*, Cholpon Ata, 30.4.1994), non aveva aderito il Turkmenistan; S. Meister, J. Heckenthaler, *op. cit.*, p. 9. Lo scioglimento della CACO è avvenuto nel 2005 su sollecitazione russa, con l'obiettivo primario di ricomprendere il Kazakistan nell'EURASEC.

²⁹ D. Aben, *op. cit.*, p. 59, ove il riferimento alla *Conference for Interaction and Confidence-Building Measures in Asia* (CICA), sorta su iniziativa kazaka, e alla *Central Asia Nuclear-Weapon-Free Zone (CANWFZ)*, d'iniziativa uzbeka.

Solo di recente si è ipotizzata la ricerca di una comune identità e di una cooperazione esclusivamente centro-asiatica³⁰. Nel 2017 è stata così istituita, su iniziativa dell'Uzbekistan, la Riunione consultiva dei Capi di Stato dell'Asia Centrale³¹, il cui più recente sesto Summit è stato tenuto ad Astana, il 9 agosto 2024³². Sin dalla sua nascita si è operato con continuità nelle riunioni collettive apicali pur se gli Stati centro-asiatici hanno conservato (e quasi preferito) la tradizionale dimensione bilaterale della cooperazione³³. Di assoluto rilievo nella dimensione più ampia ora assunta, è la metodologia della consultazione, del consenso e dell'informalità e, in una rafforzata reciproca fiducia intra-regionale, la ricerca di una identità comune³⁴. L'unità e la cooperazione nell'area appare indispensabile per assicurare, in primo luogo, stabilità politica, sicurezza militare e sviluppo economico per tutti e fra tutti gli Stati centro-asiatici³⁵. Invero, sinora nella dimensione regionale, non sono stati realizzati risultati concreti, ma il miglioramento delle relazioni "personali" fra i Presidenti ha contribuito alla soluzione di talune controversie di carattere bilaterale. Particolarmente proficuo è stato il citato Summit di Astana³⁶, ove un ruolo di sollecitazione all'integrazione regionale è stato svolto dal Presidente del Kazakistan³⁷. Fondamentale per gli Stati centroasiatici appare lo sviluppo della cooperazione al fine di non essere relegati a mere pedine delle manovre strategiche delle grandi potenze, così mirando al rafforzamento della sovranità ad un tempo individuale e collettiva. Sinora non si è giunti, per le riserve di Tagikistan e Turkmenistan, alla sottoscrizione da parte di tutti i Paesi dell'area dell'auspicato *Agreement on Friendship, Good-Neighborliness and Cooperation for Development of*

³⁰ Circa il ruolo di Stato leader rileva il contrasto fra Kazakistan e Uzbekistan come può cogliersi dalle diverse iniziative di cui alla nota precedente, cfr. S. Meister, J. Heckenthaler, *op. cit.*, p. 8. Peralto, A. Sitenko, *op. cit.*, p. 2, fa riferimento ad un trattato bilaterale del 2022 che porterebbe alla creazione di una leadership congiunta analoga all'asse franco-tedesco nel processo di integrazione comunitario; così anche, S. Kushkumbayev, A. Nuriddenova, *Can Central Asia Deepen Multilateral Cooperation Without Institutionalization?*, in *The Diplomat*, 12 agosto 2024, p. 5. Sul ruolo dell'Uzbekistan, cfr. F. Diamalov, *Regional Cooperation in Central Asia: Vision from Uzbekistan*, Central Asian Bureau for Analytical Reporting, CABAR, 24 novembre 2022 (reperibile in rete).

³¹ Agli ultimi due Summit hanno partecipato, oltre ai Presidenti centro-asiatici, in qualità di ospiti d'onore, il Presidente dell'Azerbaijan e *the Head of the UN Regional Centre for Preventive Diplomacy for Central Asian Countries*.

³² In tale occasione fra i documenti approvati, vi è *Conception of Regional Cooperation until 2040*, citato in F. Tolipov, *One Step Forward, Half Step Back: The Sixth Consultative Meeting of Central Asian Leaders*, in *Analytical Articles*, 3 ottobre 2024, non reperibile in rete.

³³ Fra le "soluzioni" realizzate su base bilaterale, cfr. la sottoscrizione, il 21.2.2025, dell'*Agreement on Border Delimitation* fra Kirghizistan e Tagikistan, che contribuisce a porre fine ad una complessa controversia sorta nel 2021 e oggetto di scontri armati; cfr. *Eurasia Daily Monitor*, 12 marzo 2025. Un accordo analogo era stato firmato fra Kirghizistan e Uzbekistan nel gennaio del 2023. Inoltre, nel marzo 2025 è stato ufficialmente stabilito un regime di libero scambio fra Uzbekistan e Turkmenistan a partire da un preesistente accordo fra i due Stati. Cfr. A. Sitenko, *op. cit.*, p. 2, in relazione alla conclusione di accordi bilaterali.

³⁴ Cfr. F. Costa Buranelli, *Central Asian Regionalism After the 5th Leaders' Meeting*, in *The Diplomat*, 19 settembre 2023, pp. 6-7, che fa riferimento ad una istituzionalizzazione con la creazione del *Council of National Coordinators for Consultative Meeting of the Heads of State of Central Asia* con competenze di valutazione dell'implementazione nazionale delle decisioni dei Leaders. Nella stessa direzione si sono programmate e poi tenute riunioni a livello ministeriale. Cfr. anche G.G. da Conceição, *A "liderança" regional do Uzbequistão e as Reuniões Consultivas de Chefes de Estado da Asia Central: progresso ou estagnação?*, in *Observatório de Regionalismo*, 21 agosto 2024.

³⁵ F. Costa Buranelli, *op. cit.*, pp. 10-11; ulteriore obiettivo è quello di affrontare congiuntamente i problemi ambientali e climatici, in parte eredità del passato regime sovietico.

³⁶ Sul sesto Summit, oltre F. Costa Buranelli, *op. cit.*, e F. Tolipov, *op. cit.*, cfr. S. Kushkumbayev, A. Nuriddenova, *op. cit.*, pp. 3-5, ove il riferimento ad «a web of bilateral treaties» ispirati dal Kazakistan.

³⁷ K.-J. Tokayev (presidente kazako), *The Renaissance of Central Asia: Towards Sustainable Development and Prosperity*, in *Astana Times*, 31 marzo 2025.

Central Asia ma si è comunque proceduto ad una parziale istituzionalizzazione dei livelli più bassi della cooperazione interstatale³⁸ e alla definizione di attività comuni attuali e di prospettiva³⁹.

In buona sostanza, la “nuova” cooperazione centro-asiatica mira, nella dimensione interna, ad affrontare congiuntamente problematiche comuni mentre, nella proiezione esterna⁴⁰, intende sfruttare le differenze fra le maggiori potenze “prossime” (Russia, Cina), così garantendo che nessun attore anche esterno (USA, Turchia, Iran, etc.) possa esercitare il monopolio dell’influenza sulla regione⁴¹. Tale ricerca di una identità comune, se non riesce ad escludere, tende a limitare l’influenza dei vicini poderosi con cui i cinque Stati centro-asiatici, comunque, intendono conservare buone relazioni. Peraltro, l’invasione russa dell’Ucraina ha in qualche modo reso più sensibili le Repubbliche centro-asiatiche alla tutela della loro sovranità⁴², anche se esse hanno guadagnato significativamente nei rapporti commerciali con la Russia operando come «hub for the re-export of sanctioned goods» sia occidentali che cinesi. Occorre comunque sottolineare come, pur nel raffreddamento dei rapporti con la Russia, gli Stati centroasiatici non abbiano ancora un interesse immediato né, soprattutto, la capacità reale di ridurne significativamente il peso⁴³.

4. *Evoluzione storica dei rapporti fra UE e Paesi dell’Asia centrale.* – Sulla base di quanto osservato, appare opportuno prendere atto come i Paesi centro-asiatici valutino i rapporti con l’UE come «to be just another key partner among several»⁴⁴. Parzialmente diverso nel tempo appare l’interesse dell’UE per l’AC, che a lungo è stato caratterizzato dalla mancanza di supporto politico e di interesse economico, nonché dall’assenza di un reale coordinamento fra gli Stati UE⁴⁵. Tali elementi appaiono ora presenti, in primo luogo per l’attivismo della Germania⁴⁶, ma soprattutto, dopo l’aggressione russa all’Ucraina, per l’interesse dell’intera Unione alla diversificazione delle fonti energetiche e delle connesse linee di comunicazione e trasporto⁴⁷. Ne consegue, in una visione

³⁸ F. Costa Buranelli, *op. cit.*, pp. 8-10.

³⁹ S. Kushkumbayev, A Nuriddenova, *op. cit.*, ove il riferimento a riunioni dei ministri dell’energia e dei trasporti che avrebbero preceduto il Summit centro-asiatico; si veda anche F. Costa Buranelli, *op. cit.*

⁴⁰ N. Drost *et al.*, *op. cit.*, p.11.

⁴¹ D. Aben, *op. cit.*, p. 60.

⁴² Sulle reazioni all’invasione dell’Ucraina, cfr. S. Hedlund, *Central Asia is coming into its own*, GIS, 26 gennaio 2025, ove si “accenna” allo spostamento di truppe kazache a protezione del confine con la Russia, area ove maggiore la presenza di cittadini kazachi russofoni; cfr. ancora R. Heckenthaler, *op. cit.*, pp. 2-4, e J.B. Murtazashvili, T. Umarov, *Nobody’s Backyard: A Confident Central Asia*, Carnegie Endowment for International Peace, 5 settembre 2024. Sulla posizione del Kazakistan rispetto a Russia e Cina, cfr. R. Weitz, *Sino-Russian Interactions Regarding Kazakhstan*, Hudson Institute, Policy Memo, marzo 2025.

⁴³ S. Meister, J. Heckenthaler, *op. cit.*, pp. 7-9.

⁴⁴ J. Heckenthaler, *op. cit.*, p. 7.

⁴⁵ S. Meister, J. Heckenthaler, *op. cit.*, p. 2, che auspicano anche un maggior coordinamento delle politiche dell’UE.

⁴⁶ S. Meister, J. Heckenthaler, *op. cit.*, p. 8. Segnali importanti della presenza europea nell’area sono state l’instaurazione di rappresentanze diplomatiche in loco e, nella prospettiva europea, la creazione di un *annual human rights dialogue* con tutti i Paesi centroasiatici.

⁴⁷ Oltre agli autori già citati, per una valutazione politico-economica in una prospettiva di cooperazione allo sviluppo, si veda L. Andersone, *EU Cooperation Programmes for Central Asia: New Challenges and Responses*, in *Studia Europejskie – Studies in European Affairs*, 2024, p. 247, e Z. Arynov, *Changing Perceptions of the European Union in Central Asia*, in *L’Europe en Formation (L’Asie centrale et le Caucase du Sud: l’engagement de l’UE et perspectives regionales)*, 2018, n. 385, pp. 61-73. In passato è stata realizzata una attività comune fra UE e Consiglio d’Europa: *Joint Programme “Central Asia Rule of Law Programme” 2020-2024*.

strategica di medio-lungo termine, il sostegno da parte dell'UE ad attività comuni di dimensione regionale così, indirettamente, favorendo la possibilità degli Stati dell'AC di rendersi meno dipendenti dai partners tradizionali, in primo luogo dalla Russia⁴⁸.

Come anticipato, non è possibile in questa sede valutare analiticamente tutti i successivi passaggi che, nel tempo, hanno definito, i rapporti instauratisi fra i Paesi centro-asiatici e l'UE. Invero, a lungo, l'interesse dell'Unione è stato limitato, e solo relativamente di recente (2007) è stata elaborata una prima parziale *Strategy on Central Asia*⁴⁹, oggetto di ulteriore approfondimento nel 2019 con la *New Strategy on Central Asia*⁵⁰. In questo quadro si è istituito il *EU-Central Asia High-Level Political and Security Dialogue*, iniziato nel 2013 a Bruxelles e che opera con riunioni annuali⁵¹.

Sin dalla loro istituzione, i rapporti UE-AC si sono articolati in una "prospettiva comune" e in relazioni specifiche con i singoli Stati centro-asiatici formalizzate con la conclusione di singoli *Partnership and Cooperation Agreements - PCA*⁵², il cui contenuto, pur analogo, poteva variare in relazione al singolo Stato. Nella medesima dimensione bilaterale e in una visione di prospettiva, si è ipotizzato un rafforzamento nel tempo della cooperazione con la conclusione di ulteriori singoli *Enhanced Partnership and Cooperation Agreements-EPCA*. Tale processo dinamico ha incontrato evidenti difficoltà sia nella fase negoziale di definizione dei contenuti sia in quella di ratifica dei singoli trattati, anche in ragione della posizione critica del Parlamento europeo e di alcuni Stati UE (si tratta di accordi misti). Pertanto, al momento, è in vigore quale *EPCA* solo il trattato con il Kazakistan⁵³, mentre sono in vigore dei *PCAs* di contenuto più ridotto con Kirghizistan⁵⁴, Uzbekistan⁵⁵ e Tagikistan⁵⁶. Una sollecitazione alla conclusione delle singole fasi negoziali si è avuta in occasione del Summit di Samarcanda, ove si è può leggere che l'*EPCA* con il Kirghizistan è stato sottoscritto (ma non ratificato) il 25.6.2024, mentre quelli con l'Uzbekistan e con il Tagikistan lo saranno rispettivamente nel corso del 2025 e del 2026⁵⁷. In tale quadro estremamente differenziato, ancora una volta, del tutto particolare risulta la posizione del Turkmenistan, con cui è in vigore un trattato

⁴⁸ A. Matveeva, *op. cit.*, p. 8.

⁴⁹ *2007 First Strategy on Central Asia*, cui ha fatto seguito l'approvazione delle *Council conclusions in the EU Strategy for Central Asia*, 22.6.2015. Per la prima documentazione, cfr. *The European Union and Central Asia. The new partnership in action*, a cura del Segretariato generale del Consiglio, Bruxelles, 2009. Tali prime prudenti iniziative risultano, singolarmente, quasi ignorate nella documentazione dell'UE.

⁵⁰ *Council Conclusions on the New EU Strategy on Central Asia*, 17.6.2019, 5.12.2017. Cfr. altresì le *Council Conclusions on the EU Strategy for Central Asia*, 19.6.2017, che risultano sostanzialmente superate dalla *Strategy* del 2019, considerata *de facto* il momento iniziale della cooperazione fra UE e Asia centrale. Cfr. S.E. Cornell, S.F. Starr, *A Steady Hand: The EU 2019 Strategy & Policy Toward Central Asia*, Washington D.C., novembre 2019, e, ancora, *The EU strategy for Central Asia: Towards a new momentum*, EP Briefing, EPRS, aprile 2024.

⁵¹ Il più recente incontro è l'11th *EU-Central Asia High-Level Political and Security Dialogue*, Bruxelles, 5.6.2024.

⁵² K. Yunusov, *Partnership and Cooperation Agreements of the European Union with Central Asian Countries*, in *Studii Europene (SSOAR)*, 2014, p. 918.

⁵³ Si tratta dell'*Enhanced Partnership and Cooperation Agreement (EPCA)*, Astana, 21.12.2015 (in vigore dal 1.3.2020), ove si prevede un *EU-Kazakhstan Cooperation Council* (da ultimo, il 14.10.2024 è stato tenuto il *21st meeting*). Sono in corso negoziati su temi specifici per ulteriori approfondimenti della cooperazione.

⁵⁴ Al momento è in vigore con il Kirghizistan il *PCA* firmato a Bruxelles il 9.2.1995 ed entrato in vigore 1.7.1999. Del nuovo *EPCA*, sottoscritto a Bruxelles il 25.6.2024 (di cui al *Joint communiqué* di cui alla nota 83) non è noto il testo.

⁵⁵ Con l'Uzbekistan il *PCA*, firmato a Firenze nel 1996, è in vigore dal 1999.

⁵⁶ Con il Tagikistan è in vigore dall'1.1.2010 il *PCA* dell'11.10.2004.

⁵⁷ *UE-CA joint declaration 2025*, p. 3, sub 10, e p. 10.

commerciale *ad interim*, in quanto non si è ancora giunti alla ratifica e all'entrata in vigore del PCA⁵⁸; tuttavia, a Samarcanda si prende atto dell'impegno del Turkmenistan «for enhancing the legal framework of its bilateral relations with the EU»⁵⁹. In proposito si ricorda come in passato la posizione del PE sia risultata alquanto critica sul contenuto del PCA concluso con il Turkmenistan.

Come detto, non appare possibile una analisi del contenuto dei diversi documenti che, nel tempo, hanno portato alla definizione dell'attuale strategia complessiva UE-AC. Pertanto, ci si limiterà a definirne il quadro generale e a ripercorrerne i passaggi. Si valuteranno i più recenti contenuti e, al di là della retorica politico-diplomatica, si concentrerà l'attenzione sulla *ratio* che ha portato al Summit di Samarcanda, così sottolineandone novità e apparenti contraddizioni. Va, ancora una volta, ricordato il carattere *multi-vettoriale* delle relazioni esterne dei Paesi centro-asiatici e come si proceda a “trattare” contemporaneamente con differenti soggetti esterni ponendoli quasi in “concorrenza” fra di loro. In tale quadro la cooperazione UE-AC mira, realisticamente, a contribuire al superamento delle differenze strutturali con i Paesi centroasiatici e al rafforzamento della cooperazione regionale, sì che gli Stati centro-asiatici possano operare congiuntamente e porsi come alternativa collettiva, in particolare nei rapporti con Russia e Cina⁶⁰.

Nello specifico delle relazioni, ad un tempo collettive e individuali, fra UE e AC emerge come l'Unione sia il più grande investitore dell'Asia centrale e il secondo partner commerciale anche se, coerentemente con l'approccio multivettoriale, i Paesi centro-asiatici ritengono talora più conveniente, politicamente ed economicamente, la cooperazione con Russia, Cina e altri Stati (Turchia, Iran, India, Paesi del Golfo). Fra il 2021 e il 2024 l'UE ha impegnato per iniziative in materia di cooperazione e integrazione regionale 140 milioni di euro per iniziative relative al rafforzamento della sicurezza, materie sanitarie (Coronavirus), rafforzamento del commercio e degli scambi in materia di educazione⁶¹. Invero, come anticipato, nel dialogo UE-AC rilevano importanti differenze strutturali delle due aree, in particolare nella *governance*, nello Stato di diritto, nel ruolo della società civile e nella tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali⁶². In tale problematico contesto la strategia dell'UE mira a istituire una più forte (anche se evidentemente non esclusiva) partnership con i Paesi centro-asiatici e sviluppare «a more

⁵⁸ Si tratta dell'accordo *ad interim* in materia commerciale con il Turkmenistan del 24.5.1998, entrato in vigore nell'agosto 2010. Il PCA è da tempo sottoscritto e ancora in corso di ratifica presso il PE e i parlamenti nazionali.

⁵⁹ *UE-CA joint declaration 2025*, p. 8. Il Turkmenistan, particolarmente ricco di materie prime, è considerato un potenziale fornitore di gas per l'intera Europa e, a tal fine, si ipotizza l'instaurazione di un dialogo bilaterale preferenziale.

⁶⁰ B. Mustafayev, *Central Asia – European Union: Towards a Strategic Partnership*, in *Euronews*, 31 marzo 2025, p. 2, ove si rileva come l'approccio strategico dell'UE nei confronti dell'AC, consideri l'area collettivamente come un attore indipendente delle relazioni internazionali e non come mera zona cuscinetto fra est e ovest. Cfr. ancora J.B. Murtazshvili, T. Umarov, *op. cit.*

⁶¹ A. Matveeva, *op. cit.*, pp. 9-10.

⁶² S. Meister, J. Heckenthaler, *op. cit.*, p. 2, sottolineano come l'UE «is setting its own norms and standards and tries to expand them to other countries». Invero i Paesi centroasiatici, con l'eccezione del Kirghizistan, costituiscono autocrazie definite “*Superpresidential Systems*” e il sistema autoritario “russo” costituisce il modello sia politico che giuridico, tuttavia, pur se tale Stato rimane «a partner and a role model for ruling elites, CA societies are progressing faster in distancing themselves from Russia».

resilient, prosperous and closely interconnected economic and political space»⁶³, così mirando a garantire, in un difficile equilibrio, anche gli interessi dell'UE, oltre che i valori e i principi⁶⁴. È peraltro agevole comprendere come tale approccio collida con quello di alcuni Stati – Russia, Cina, ma anche USA, India, Turchia, Iran, etc. –, portatori di interessi particolari sia politici che economici e non sempre altrettanto “attenti” ai valori e principi democratici e dello Stato di diritto⁶⁵.

5. *Premesse del Summit del 2025, in particolare il 19th Ministerial Meeting del 2023 e il 20th Ministerial Meeting del 2025.* – Si è anticipato come i rapporti UE-AC siano stati tenui e discontinui, non supportati da reali interessi economici e da una precisa volontà politica e si è detto come la prima strategia definita nel 2007⁶⁶ abbia avuto dei seguiti assai ridotti⁶⁷. Successivamente, sulla base di una elaborata proposta della Commissione⁶⁸, è stata approvata nel 2017 la *New Strategy*, poi meglio specificata nel 2019⁶⁹. Tale *New Strategy* si articola in programmi specifici e si caratterizza per la definizione di singoli programmi tematici⁷⁰, ma in realtà le si è dato un seguito assai ridotto. Realisticamente deve riconoscersi come, in presenza di “democrazie fragili” e di interessi economici non significativi, non vi era un reale interesse dell'Unione a impegnarsi con decisione nella cooperazione bilaterale con l'AC.

Un primo parziale ma significativo salto di qualità nel dialogo UE-AC si realizza con il vertice bilaterale tenuto a livello di Presidenti ad Astana nell'ottobre 2022, ove è stato approvato il *Joint press communiqué by Heads of State of Central Asia and the President of the European Council*⁷¹. Tale primo incontro, tenuto significativamente dopo l'aggressione russa all'Ucraina, ha visto la partecipazione di C. Michel, Presidente del Consiglio europeo, e dei Capi di Stato centroasiatici e ha portato all'apertura di un più stretto dialogo bi-regionale e alla condivisione (almeno formale) di «shared values and mutual interests»⁷². Il successivo incontro bilaterale UE-AC con il Presidente del Consiglio europeo è stato tenuto a Cholpon Ata nel 2023⁷³ e ha rappresentato un ulteriore approfondimento del rapporto bilaterale fra UE e AC. In tale occasione già si delinea un

⁶³ Così nel documento informativo *European Union External Service- Region Central Asia*, Bruxelles, 2024. Vedi ancora R. Shreeves *et al.*, *The EU strategy on Central Asia: Toward a new momentum?*, European Parliamentary Research Service, Bruxelles, aprile 2024.

⁶⁴ S. Meister, J. Heckenthaler, *op. cit.*, pp. 10-13.

⁶⁵ A. Matveeva, *op. cit.*, pp. 6-8.

⁶⁶ 2007 *Council EU and Central Asia strategy for a new partnership (First Strategy on Central Asia)*.

⁶⁷ *EU-Central Asia Conference on “Global Donors for Sustainable Development”*, Samarkand, 18.11.2011; 22.6.2015 *Council conclusion on the EU Strategy on Central Asia* e 19.6.2017 *Council conclusion on the EU Strategy for Central Asia*.

⁶⁸ La proposta della Commissione, espressa nella *Joint Communication to the European Parliament and the Council. The EU and Central Asia: New Opportunities for a Stronger Partnership*, Bruxelles, 15.5.2019. JOIN (2019) 9 final, ipotizzava la concentrazione delle risorse su un numero limitato di settori.

⁶⁹ 17.6.2019 *Council conclusion on the New EU Strategy on Central Asia*, si approva anche *Joint Communication on “The EU and Central Asia: New Opportunities for a Stronger Partnership”*.

⁷⁰ Si tratta di programmi specifici relativi a *EU-Central Asia Civil Society Forum* dal 2019; *Central Asia COVID 19 Crisis Response Solidarity Programme* da luglio 2020.

⁷¹ *Joint press communiqué by Heads of State of Central Asia and the President of the European Council*, Astana, 27.10.2022. Tale comunicato, peraltro assai prudente (3 pagine), indica i valori e gli interessi condivisi e l'ampio spettro delle possibili forme di cooperazione.

⁷² *Joint press communiqué by Heads of State ... 2022*, cit., p. 1.

⁷³ *Joint press communiqué by the Heads of State of Central Asia and the President of the European Council*, Cholpon Ata, 2.6.2023.

significativo ampliamento delle materie della cooperazione e si rinvia alla successiva riunione a livello ministeriale per una loro più concreta definizione⁷⁴.

Il rinnovato (e quasi necessitato) interesse dell'UE nei confronti dell'AC è formalizzato nell'incontro ministeriale tenuto in Lussemburgo nell'ottobre 2023, che ha portato ad un decisivo salto di qualità nella cooperazione fra le due aree. In tale occasione si è approvato un denso Comunicato congiunto relativo al 19th *Ministerial Meeting*⁷⁵ ma, soprattutto, rileva la collegata *Joint Roadmap*. Infatti, nel *Joint Communiqué*, si specifica come «The roadmap outlines a comprehensive and ambitious framework for enhanced cooperation, fostering a stronger and more dynamic partnership for prosperity and sustainability»⁷⁶. Coerentemente la *Joint Roadmap for Deepening Ties between the EU and Central Asia*⁷⁷ definisce in maniera ampia e articolata i contenuti sostanziali della nuova strategia di cooperazione⁷⁸. Il nuovo approccio si articola in 5 *Key areas*, relative a: i. *Deepening the inter-regional political dialogue and cooperation*; ii. *Enhancing economic ties, trade and investment*; iii. *Engaging on energy, climate-neutral economy, connectivity under Global Gateway and cooperating on the European Green Deal*; iv. *Addressing common security challenges*; v. *Strengthening people-to-people contacts and mobility*⁷⁹. La stessa *Joint Roadmap* puntualizza, per ciascuna delle cinque *key areas*, le singole azioni da realizzare, cui le parti ci si impegnano a dare seguito. Nel complesso, si tratta di ben 79 puntuali azioni..., tanto numerose e ampie da domandarsi se esse saranno mai concretamente realizzabili!

Tale rinnovato quadro dei rapporti bilaterali UE-AC si realizza attraverso il metodo del dialogo. In primo luogo, dialogo istituzionalizzato, *meeting* fra i più alti rappresentanti politico-istituzionali (Presidenti, Ministri, alti funzionari, etc.), ma anche dialoghi in materia di diritti umani, società civile, mondo imprenditoriale, etc., mirando ad un *active involvement of civil society, civil society Forum, economic forum platform*). Tutto ciò, per un verso, consente di affrontare problematiche sensibili al più alto livello, aspetto cruciale in ragione della natura politica centralizzata nella regione e, per altro verso, comporta il coinvolgimento degli ambienti “*comunque*” interessati alla cooperazione bi-regionale (mondo economico, società civile, mass media, etc.). Tali incontri possono costituire gli strumenti per promuovere una trasformazione politica e sociale nella regione rafforzando il ruolo della società civile e sviluppando lo Stato di diritto. UE e AC hanno il comune interesse a limitare la loro dipendenza dalla Russia per quanto riguarda soprattutto le fonti energetiche e le infrastrutture di comunicazione, oltre che in materia

⁷⁴ Nel *Joint press communiqué by Heads of State ... 2023*, cit., pp. 1-2 si sottolinea l'importanza dei *EU – CA dialogues and platforms (Economic Forum, Civil Society Forum, High-Level Conference on Environment and Water Resources, etc.)*.

⁷⁵ *Joint Communiqué of the 19th EU-Central Asia Ministerial Meeting*, Luxemburg, 23.10.2023. Al meeting hanno partecipato i ministri degli esteri dei Paesi centro-asiatici e quelli dell'UE, l'alto rappresentante e il commissario europeo competente.

⁷⁶ Così al punto 4 del *19th EU-Central Asia Ministerial Meeting...*, cit., che continua: «It encompasses various key areas, including inter-regional political dialogue and cooperation, enhancing trade and economic ties, engaging on energy, climate neutral economy and connectivity, addressing common security challenges, and strengthening people-to-people contacts and mobility».

⁷⁷ *Joint Roadmap for Deepening Ties between the EU and Central Asia*, Luxembourg, 23.10.2023 14587/23 COEST 575.

⁷⁸ A. Sitenko, *op. cit.*, p. 3.

⁷⁹ *Joint Roadmap for Deepening...*, cit.

di sicurezza. Rispetto a tale volontà dell'approfondimento dei rapporti fra UE e AC, sinora i Paesi dell'AC hanno avuto un atteggiamento misto, che ha comportato, nei confronti della Russia, una combinazione di distanziamento e cooperazione⁸⁰.

È di tutta evidenza come quanto definito a Lussemburgo nel 2023 costituisca una svolta decisiva nei rapporti fra UE e AC che, come si vedrà, troverà la sua “ratifica ufficiale” nei successivi incontri ministeriali e nel Summit del 2025. Su tale rinnovata strategia dell'UE per l'Asia centrale si è espresso anche il PE in un'articolata risoluzione approvata nel gennaio 2024⁸¹ ove, coerentemente ma, forse, ottimisticamente, si «chiede di subordinare l'assistenza e il sostegno al bilancio offerti dall'Ue agli Stati dell'Asia centrale a parametri di riferimento concreti relativi ai progressi nell'ambito delle riforme democratiche, della tutela dei diritti umani, dello Stato di diritto e dello sviluppo sostenibile»⁸².

La nuova strategia della cooperazione UE-AC delineata nel 2023 prevedeva un innalzamento del livello politico della cooperazione con la tenuta formale del Primo Summit bi-regionale che, previsto per il 2024, è stato tenuto nell'aprile 2025. In funzione di tale formale *upgrading* è stata tenuta, nel marzo 2025, una riunione dei Ministri degli esteri (dei Paesi centroasiatici) e dell'Alto rappresentante per gli affari esteri e la sicurezza per l'UE⁸³. In tale sede si ricordano le *5 Key areas of the Joint Roadmap* e se ne sottolineano i progressi, indicando altresì il contenuto sostanziale dell'imminente Summit strategico bilaterale⁸⁴.

6. *Il Summit EU-AC del 4-5 aprile 2025.* – Al primo Summit EU-AC hanno partecipato il Presidente del Consiglio europeo, la Presidente della Commissione e i cinque Capi di Stato centro-asiatici. Si tratta di un momento politicamente apicale e mediaticamente rilevante, che si collega direttamente con il mutamento del contesto globale e con la necessità per l'UE di diversificare i fornitori di risorse energetiche a seguito della crisi dei rapporti con la Russia. Basti ricordare il c.d. *Middle Corridor* transcaucasico, via di collegamento strategico che consente di “evitare” il *Northern Corridor* e il passaggio nel territorio russo⁸⁵. Nella medesima logica si pone il sostegno dell'Unione al nascente regionalismo centro-asiatico, al fine di contribuire a creare una autonoma identità regionale centro-asiatica.

In occasione del Summit di Samarcanda, dopo l'apertura dal Presidente del Consiglio europeo⁸⁶, è stato approvato un documento di indubbio rilievo politico. Si tratta della già citata *Joint Declaration 2025* che, per quanto riguarda i contenuti, riprende, in maniera abbastanza sintetica (5 pagine, ovvero 20 punti), quanto già oggetto di preventivo consenso fra le parti. Così si indicano nell'*Annex alla joint declaration*, i *Deliverables in*

⁸⁰ S. Meister, J. Heckenthaler, *op. cit.*, pp. 2-3.

⁸¹ *Risoluzione del Parlamento europeo del 17 gennaio 2024 sulla strategia dell'UE per l'Asia centrale* (2023/2106(INI)), 17.1.2024.

⁸² Ivi, p. 4, sub14.

⁸³ *Joint Communiqué of the 20th EU-Central Asia Ministerial Meeting*, Ashgabat, 27.3.2025.

⁸⁴ Ivi, pp. 2-11. Va osservato come tale comunicato congiunto sia più ampio e articolato del Summit che seguirà.

⁸⁵ M. Aslanov, A. Komilov, *Central Asia: The Once and Future Hearth of Eurasia*, in *Geopolitical Monitor*, 3 luglio 2024, pp. 2-3.

⁸⁶ *Remarks by President A. Costa at the plenary session on the first EU – Central Asia Summit*, Samarkand, 4.4.2025.

Sectoral Cooperation che, in perfetta coerenza con quanto maturato nel corso del tempo, si aprono con il richiamo alla *Joint Roadmap for Deepening Ties between the EU and Central Asia* approvata a Lussemburgo nel 2023. In buona sostanza, al di là della retorica di carattere politico-diplomatico e della relativa vaghezza dei contenuti, la *Joint Declaration 2025* conferma l'interesse delle parti a sviluppare la cooperazione in una pluralità di settori che sono oggetto di puntuale, pur se sintetica, elencazione. Si tratta di «fully respect international law, including the UN Charter» (sub 3 e 4), di «readiness to address common security challenges» (sub 5), di «strong commitment» per l'Afghanistan (sub 6), di «preventing sanctions circumvention» (sub 7) e «to strengthen regional cooperation within CA» (sub 8 e 9). Ulteriori settori, sono il rafforzamento degli accordi bilaterali EPCAs (sub 10), i rapporti in materia di commercio e investimenti (sub 11), la cooperazione rafforzata nelle «critical raw materials» (sub 12) e il settore dei trasporti in particolare nel Trans-Caspian Transport Corridor (sub 13). Chiude l'elenco la «fight against climate change, biodiversity loss and pollution» (sub 14), l'uso sostenibile e razionale delle risorse idriche (sub 15), la «promotion and protection of rule of law, human rights and fundamental freedoms» e (sub 16) l'indicazione della EU-Central Asia Civil Forum come «key platform for dialogue».

È di tutta evidenza come nell'ampiezza della “potenziale” cooperazione UE-AC e nella vaghezza dei contenuti si cerchi un equilibrio fra esigenze delle parti tendenzialmente differenti. Ovviamente dipenderà dalla volontà e dalla capacità delle parti dare concreto contenuto a quanto previsto nella *Joint Declaration 2025*.

Viceversa, un carattere giornalistico e informativo è proprio di un secondo documento approvato a Samarcanda, si tratta del *Joint press release following the first EU-Central Asia Summit*, ove sinteticamente si riprendono i contenuti della *Joint Declaration 2025* e si sottolinea l'importanza dello stabilimento della *strategic partnership* fra le due regioni⁸⁷.

In realtà il Summit poco modifica rispetto a quanto già condiviso in precedenza, ma attribuisce alla cooperazione UE-AC nuovo slancio e dinamismo nonché una copertura politica espressa al più alto livello, significativamente ed enfaticamente denominata *strategic partnership*. In tale quadro di rilievo è la ricerca di un condiviso ma fragile equilibrio fra gli interessi dell'Unione e il rispetto dei suoi valori e principi. Realisticamente va ribadita l'ampiezza (forse eccessiva) della cooperazione fra UE e AC, la definizione della quale risulta frutto di una evoluzione maturata soprattutto a Lussemburgo nel 2023, in un mutato contesto storico.

L'UE offre un “costoso pacchetto” che comprende non solo sostegno in materia politica e di sviluppo economico, ma anche il riferimento a norme, valori e principi, non sempre condivisi dalla parte centro-asiatica. Le strutture comuni della cooperazione, sia istituzionali che della società civile, potranno (o *potrebbero*) servire per garantire un ragionevole e realistico equilibrio fra il rispetto di tali valori/principi e l'interesse dell'UE e può solo ipotizzarsi (se non augurarsi) come tale delicato dialogo si realizzi

⁸⁷ Nel *Joint press release...*, cit., p. 3, di rilievo il richiamo all'attività della Banca europea degli investimenti e della Banca europea di ricostruzione e sviluppo. Nella *joint declaration 2025* il richiamo all'attività delle due Banche si ritrova solo nell'*Annex*.

concretamente e, realisticamente, “silenziosamente”⁸⁸. L’UE può far ben poco per incidere direttamente sulla debolezza della democrazia nell’area ma può gradualmente sviluppare e rafforzare la sua influenza in concorrenza con Cina, Russia e altri soggetti regionali e, ad un tempo, garantire i suoi interessi strategici, confermando, “sommessamente e senza clamori”, i suoi principi e valori.

Aprile 2025

⁸⁸ S. Meister, J. Heckenthaler, *op. cit.*, p. 9, parlano di dialogo “a porte chiuse” per evitare di mettere in evidenza le contraddizioni esistenti. I Paesi centro-asiatici non hanno sostenuto la posizione dell’UE nei confronti della Russia (soprattutto in materia di sanzioni), ma l’UE costituisce una fonte di ispirazione nel rafforzamento della cooperazione regionale, favorendo indirettamente l’indebolimento dell’influenza russa. Peraltro, non ci si può attendere dagli Stati dell’AC comportamenti direttamente ispirati dai valori e principi dell’UE, in quanto le realtà lì esistenti dal punto di vista storico, politico, economico, culturale sono differenti.