

UE-ASEAN. La cooperazione nel contesto dell'integrazione

scritto da Scenari Internazionali | 6 Novembre 2016



Photo credit ©

di Nguyen Thuy Ngan e Nguyen Minh Trang
Accademia Diplomatica del Vietnam

La cooperazione UE-ASEAN

Le relazioni tra l'Europa e il Sud-est asiatico sono state ufficialmente avviate nel 1972. Tuttavia, è solo di recente che questo rapporto ha subito dei cambiamenti significativi. Poiché in seguito alla Seconda Guerra Mondiale la presenza europea nel Sud-est asiatico si è ridotta, le relazioni si sono fatte più confuse e hanno ceduto il passo all'ingresso degli Stati Uniti e del Giappone. A partire dalla fondazione dell'area comune del Sud-est asiatico (1967), è possibile suddividere la storia dei rapporti tra l'UE e l'ASEAN in tre fasi principali.

– Fase 1967-1972. In questa decade, le due parti non hanno relazioni formali, quanto piuttosto una serie di relazioni bilaterali tra i vari

Paesi membri. L'UE si concentra sui propri collegamenti, sulla stabilità interna e sull'ammissione di nuovi membri al fine di aumentare il prestigio della comunità, promuovendo al contempo lo sviluppo economico. Esternamente, l'UE rivolge la sua attenzione a partner importanti quali gli Stati Uniti, il Giappone, i Paesi del suo "cortile di casa", come quelli del Medio Oriente e dell'Africa, o i Paesi dell'America Centrale e dei Caraibi. L'ASEAN è, invece, un "zona calda". La maggior parte dei Paesi del Sud-est asiatico sono appena entrati nella fase iniziale della loro industrializzazione, non riuscendo ancora ad attirare l'attenzione dell'UE. Le attività dell'ASEAN sono principalmente focalizzate sulla risoluzione delle dispute e dei conflitti tra i Paesi del blocco per cercare un terreno comune sulle possibilità politiche e cooperative. Pertanto, l'ASEAN non ha ancora una specifica politica verso Bruxelles.

– Fase 1972-1980. le relazioni tra UE e ASEAN vengono stabilite formalmente. L'ASEAN istituisce un Comitato Speciale di Coordinamento (SCCAN) al fine di contattare l'UE e sondare la possibilità di interfacciarsi con il mercato europeo. La nascita dello SCCAN segna l'istituzionalizzazione del rapporto tra l'ASEAN e l'UE. Nell'ottobre del 1972 si svolge il primo incontro tra i due blocchi a livello diplomatico. Nel 1975, il Gruppo di Studio Congiunto (JSG), un team misto, comincia a promuovere le relazioni tra l'UE e l'ASEAN. Dunque, dalla fine degli anni Settanta entrambe le parti cercano di stabilire un rapporto più stretto. L'UE è considerata come un polo di attrazione per l'esportazione delle merci.

– Fase 1980-oggi. per massimizzare l'aiuto europeo, nel 1980 l'ASEAN aggiorna il dialogo in un quadro più completo, segnato da un accordo di cooperazione tra l'ASEAN e la Commissione Europea. L'accordo stabilisce che l'ASEAN riceverà non solo assistenza finanziaria, ma anche supporto tecnico per promuovere e sviluppare l'amicizia tra le due regioni. Gli incontri a livello ministeriale si svolgono regolarmente ogni diciotto mesi nelle città europee e del Sud-est asiatico. Quando si conclude la Guerra Fredda, l'Unione Europea sente la necessità di adeguare le sue politiche verso l'ASEAN ed indirizzarle verso una stretta collaborazione, verso l'uguaglianza e l'armonia tra gli interessi. Il 14 luglio 1994, l'UE ha adottato un importante documento, intitolato Verso una nuova strategia per l'Asia. Questo testo delinea gli orientamenti politici per l'Asia, in particolare per l'ASEAN, per gli anni Novanta del XX secolo e per i primi anni del XXI. Allo stesso tempo, attraverso i media, l'UE cerca di introdurre l'immagine di un'ASEAN dinamica e sviluppata al fine di rafforzare ulteriormente la comprensione europea, la ricerca e la promozione della cooperazione con la regione del Sud-est asiatico.

Il 23 luglio 2014, le due parti hanno tenuto una riunione ministeriale bilaterale allo scopo di rafforzare ulteriormente le relazioni, esprimendo il desiderio di migliorare questo rapporto in un partenariato strategico [Cfr. *EU đưa xuất nhập khẩu rộng quan hệ đối tác với ASEAN*, 21/5/2015]. Ad ottobre 2014, l'UE e l'ASEAN hanno svolto un vertice non ufficiale tra i leader dei Paesi membri, a ben sette anni dall'ultima volta. L'Ambasciatore dell'UE presso l'ASEAN si è insediato a Jakarta,

in Indonesia, nel settembre 2015.

Il 18 maggio 2015, l'Alto Rappresentante dell'UE per la Politica Estera e di Sicurezza Comune e la Commissione Europea hanno diramato una dichiarazione congiunta sul tema *UE e ASEAN: un partenariato con obiettivi strategici*. La dichiarazione, grazie a delle idee specifiche, ha portato le relazioni tra l'UE e l'ASEAN ad un nuovo livello, fornendo un quadro per una cooperazione più stretta e focalizzandosi sulla diplomazia e sulla politica. Il rappresentante dell'UE ha dichiarato: «Il rapporto di partenariato tra l'UE e l'ASEAN è molto importante. Siamo determinati a costruire e, al contempo, a rafforzare la nostra cooperazione politica ed economica. Dal commercio alla sicurezza, dai cambiamenti climatici al diritto, tra di noi svolgiamo una cooperazione profonda. Noi, come Unione Europea, stiamo sostenendo il processo di integrazione dell'ASEAN. Rafforzare ed ampliare le relazioni con l'ASEAN è la chiave della strategia europea per l'Asia» [Cfr. *EU đ̣̄ xụ̄t m̄̄ r̄̄ng quan h̄̄ đ̄̄i tác v̄̄i ASEAN*, 21/5/2015].

Più recentemente, ovvero il 14 ottobre 2016, si è svolta a Bangkok la 21ª Conferenza dei Ministri degli Esteri dell'ASEAN e dell'UE (AEMM-21), in occasione della quale le due parti si sono concentrate sulle attività già svolte e hanno proposto nuovi orientamenti per lo sviluppo del rapporto tra l'ASEAN e l'UE. Tutti gli Stati hanno accolto i progressi compiuti attraverso la 20a Convenzione nel 2014 a Bruxelles, soprattutto per quanto riguarda l'attuazione del Piano d'Azione per il periodo 2013-2017.

Finora, le due parti hanno stabilito alcuni organismi a vari livelli: il Comitato di Cooperazione, il Comitato dell'ASEAN a Bruxelles, la Riunione Ministeriale UE-ASEAN, la Riunione degli Alti Funzionari ASEAN-UE ed altre ancora. L'UE è diventata ufficialmente un partner per il dialogo dell'ASEAN. La relazione UE-ASEAN è stata sviluppata sia in larghezza che in profondità. Il commercio è sempre stato in prima linea. Le due parti sono interessate anche ai principali temi dell'attualità come la pace mondiale, il disarmo, il controllo degli armamenti nucleari, l'ambiente, la lotta al terrorismo e lo sviluppo delle risorse umane. Nel settore della cooperazione allo sviluppo, l'UE assiste l'ASEAN nel campo finanziario e tecnico, dando priorità allo sviluppo delle risorse umane, della scienza, della tecnologia e dell'energia. Inoltre, l'UE ha offerto all'ASEAN alcuni privilegi, quali l'aiuto allo sviluppo e il ricorso al Sistema di Preferenze Generalizzate (SPG). Dal punto di vista di Bruxelles, l'ASEAN è una regione in via di sviluppo e sarà un mercato ideale per le merci prodotte in Europa e per le materie prime. In generale, in virtù della cooperazione passata e presente, l'ASEAN è il soggetto che godrà dei maggiori benefici, ma anche l'Europa trarrà vantaggi importanti dalla cooperazione con il mercato comune del Sud-est asiatico.

La realtà ha dimostrato che la cooperazione UE-ASEAN è una cooperazione globale. Ciascuna delle parti ha il proprio scopo ma, nel loro insieme, queste attività sono finalizzate allo sviluppo economico e sociale, alla preservazione della stabilità, alla pace e alla sicurezza in ogni regione del mondo.

I principali risultati delle relazioni UE-ASEAN

L'UE e l'ASEAN intrattengono efficaci rapporti di cooperazione in vari campi: dalla politica all'economia, dal commercio agli investimenti, dalla difesa e dalla sicurezza alla connettività tra le persone. L'UE ha istituito un certo numero di programmi per i Paesi membri dell'ASEAN al fine di aiutarli ad affrontare le sfide non-convenzionali alla sicurezza, i cambiamenti climatici e le catastrofi ambientali. Tra tutti i partner dell'ASEAN, l'UE è uno dei più forti degli ultimi quaranta anni.

Per quanto riguarda la politica, oltre ai risultati di cui sopra, in questi ultimi anni, l'UE ha condotto molte visite ad alto livello nel Sud-est asiatico. Le visite di delegati provenienti dai Paesi europei sono aumentate in modo significativo. I rappresentanti speciali dell'Unione Europea per i diritti umani svolgono alcune attività nell'area ASEAN al fine di espandere il dialogo sul tema. Nel luglio 2012, l'UE ha aderito al Trattato di Amicizia e Cooperazione dell'ASEAN. Due mesi prima, l'UE e i ministri degli Esteri dell'ASEAN hanno adottato un Piano d'Azione, riferito al periodo 2013-2017, nel Brunei. L'UE e l'ASEAN sono anche attivamente coinvolti nel campo della sicurezza non-convenzionale, nella resistenza alle crisi e nella gestione delle catastrofi. L'UE ha svolto un ruolo di sostegno pure per il Centro di Assistenza Umanitaria dell'ASEAN.

Dal punto di vista economico, finora l'UE si è attivamente impegnata per ampliare i rapporti commerciali e gli investimenti a livello bilaterale e regionale. L'UE è infatti diventata il secondo partner commerciale dell'ASEAN. Il flusso commerciale tra l'UE e l'ASEAN è aumentato in media del 7% l'anno nel periodo 1993-2013. Nel 2015, il valore totale dell'interscambio commerciale tra ASEAN ed UE ha raggiunto quota 228,2 miliardi di dollari, un volume in aumento dell'11% rispetto all'anno precedente ed equivalente al 10% del commercio totale dell'ASEAN. L'UE è l'investitore diretto estero più forte nell'area ASEAN, con un capitale investito complessivo di 196 miliardi di dollari, pari al 16,3% del totale degli investimenti nell'area del Sud-est asiatico [*Nhân dân điện* t, 15/10/2016].

L'UE è inoltre un importante partner dell'ASEAN nel campo dello sviluppo ed il più grande donatore in favore del Segretariato dell'ASEAN. L'UE ha raddoppiato il budget per il fondo di cooperazione e sviluppo per il periodo 2014-2017 rispetto al periodo 2007-2013. Oltre 170 milioni di euro sono stati dedicati ai programmi di integrazione regionale dell'ASEAN successivi al 2015, esclusi i 2 miliardi di euro concessi agli Stati membri [*Tin kinh t Th giới*, 28/04/2016]. Per l'ASEAN, oltre a rafforzare il flusso di merci nel mercato comune europeo, la cooperazione con l'UE ha garantito anche l'accesso agli aiuti allo sviluppo per altri settori, come quello scientifico-tecnologico, quello socio-culturale e quello dello sviluppo delle risorse umane. Per quanto riguarda l'UE, l'apertura al mercato dell'ASEAN significa, inoltre, una maggiore competitività per le imprese, e questo garantisce nuove funzionalità all'UE.

Sulla sicurezza, l'UE e l'ASEAN hanno concordato di sviluppare un

partenariato più ampio, al di là del quadro tradizionale, che si concentra sull'economia. L'ASEAN ha apprezzato la cooperazione per la sicurezza con l'UE. Negli ultimi anni, Bruxelles ha intensificato la partecipazione al Forum Regionale dell'ASEAN (ARF). Dal 2012, alti funzionari dell'UE hanno partecipato annualmente alle riunioni ministeriali dell'ARF. L'UE ha lanciato l'iniziativa di organizzare il primo dialogo ad alto livello con l'ASEAN in tema di sicurezza marittima a Jakarta, in Indonesia, nel novembre 2013. L'UE ha inoltre avviato iniziative per il controllo dei pericoli e dei rischi chimici, biologici, radiologici e nucleari, partecipando al Dialogo di Shangri nel 2014 e nel 2015. Le due parti hanno deciso di cooperare strettamente su questioni come il traffico illegale di esseri umani, di stupefacenti e di fauna selvatica, la sicurezza e la criminalità informatiche, compresa la lotta contro la pedo-pornografia in rete, la non-proliferazione e il disarmo, compreso il Trattato sul Commercio delle Armi, la lotta all'estremismo violento, la vulnerabilità delle minoranze etniche locali, la mediazione ed il monitoraggio delle elezioni.

Nel maggio 2015, le due parti hanno intrattenuto un secondo dialogo ad alto livello sulla cooperazione e sulla sicurezza marittime, per scambiarsi le competenze acquisite nell'ambito degli approcci sintetici e della cooperazione marittima, come ad esempio la cooperazione tra le agenzie, il contrasto alla criminalità transnazionale e la sicurezza dei porti.

Per quanto riguarda il turismo, la cultura e l'istruzione, ogni anno circa 10 milioni di persone viaggiano tra l'Europa e il Sud-est asiatico. Tra questi, 7 milioni di cittadini europei viaggiano verso i Paesi dell'ASEAN per lavoro, per studio, per ragioni familiari o visite ufficiali. Inoltre, lo scambio di studenti e ricercatori sta aumentando. Ogni anno, più di tra studenti e membri del personale accademico dell'area ASEAN ricevono borse di studio da parte dell'UE. Quasi 600 studenti europei raggiungeranno i Paesi del Sud-est asiatico per il programma *Erasmus+*. Allo stesso tempo, molte borse di studio sono state assegnate dall'UE direttamente ai Paesi dell'ASEAN.

Un'altra area di collaborazione è l'istruzione superiore, nota come Progetto SHARE dell'UE. Con un budget di 10 milioni di euro, a partire dal 2015 sino alla scadenza nel 2019, il progetto prevede la creazione di un collegamento tra gli atenei dell'ASEAN. SHARE è un'iniziativa pensata per condividere esperienze di formazione tra l'UE e l'ASEAN. Inoltre, 212 organizzazioni di ricerca dell'ASEAN sono legate alle istituzioni dell'UE in virtù del 7° Programma-Quadro di Ricerca dell'UE (2007-2013). Quasi 20 milioni di euro sono stati destinati ai 103 progetti finalizzati allo scambio di conoscenze. Il programma di partnership proseguirà alla luce del piano europeo *Horizon 2020*.

Accanto a questi campi, la cooperazione nel settore aeronautico, negli ambiti della sicurezza alimentare e farmaceutica, dei trasporti e delle dogane, dei diritti di proprietà intellettuale, del monitoraggio delle migrazioni e della gestione delle frontiere è sempre stata reciproca tra le parti.

Oltre a cooperare con l'ASEAN come organizzazione, l'UE mantiene anche

relazioni bilaterali con i singoli Stati membri dell'ASEAN come, ad esempio, l'Accordo di Libero Scambio UE-Singapore, firmato nell'ottobre 2014, o l'Accordo di Libero Scambio UE-Vietnam (EVFTA), la cui trattativa si è conclusa il 1° dicembre 2015, è stato pubblicato il 1° febbraio 2016 e dovrebbe entrare in vigore a partire dal 2018. Inoltre, l'UE sta cercando di negoziare accordi di libero scambio con la Malesia, con la Thailandia, con l'Indonesia, con le Filippine e con il Myanmar. In particolare, alla luce dell'evoluzione nello sviluppo economico e sociale del Myanmar, l'UE ha deciso di ripristinare le preferenze commerciali SPG/EBA verso Yangon, vale a dire che il Myanmar godrà del regime a "dazio zero" per tutte le esportazioni verso l'UE, ad eccezione degli armamenti [Ministero dell'Industria e del Commercio del Vietnam, *Tình hình đàm phán FTA giữa EU và các nước ASEAN*, 11/6/2013]. Le due parti stanno anche negoziando un accordo di protezione degli investimenti. Quale uno tra i Paesi meno sviluppati della regione, anche la Cambogia è beneficiaria del regolamento SPG dell'UE che, più globalmente, prevede l'esenzione dai dazi sull'export verso l'UE per i 49 Paesi meno sviluppati al mondo, anche in questo con l'eccezione di armi e munizioni.

Prospettive e questioni da affrontare per migliorare la cooperazione

La possibilità della cooperazione tra l'UE e l'ASEAN è ancora grande, ma per sfruttarla le due parti dovrebbero superare diversi ostacoli.

Prima di tutto, per quanto riguarda le differenze culturali tra le due parti, l'UE dovrebbe acquisire maggiore comprensione verso l'ASEAN, mentre l'ASEAN ha bisogno di acquisire in modo selettivo alcune conquiste della civiltà europea.

In secondo luogo, c'è l'ostacolo delle differenze nelle condizioni naturali e sociali tra le parti. All'interno dell'area ASEAN, vi sono Paesi ad alta densità demografica e Paesi a bassa densità demografica. Ad esempio, l'Indonesia, con oltre 260 milioni di abitanti, è il quarto Paese più popoloso al mondo, mentre nel Brunei vivono soltanto persone. Inoltre, esistono allo stesso tempo repubbliche nazionali come Indonesia e Singapore, repubbliche socialiste a guida comunista come il Vietnam e monarchie costituzionali come Thailandia e Cambogia. Il livello di sviluppo economico e di società nell'area ASEAN non è uguale per tutti gli Stati. Nonostante anche in Europa esistano delle differenze tra le popolazioni dei diversi Stati membri e le istituzioni politiche anche, nell'UE l'economia generale è altamente sviluppata e le condizioni di vita delle persone sono pressoché identiche.

In terzo luogo, l'Unione Europea non ha ancora fornito all'ASEAN possibilità ed opportunità rispetto ai Paesi africani o a quelli centramericani e caraibici, benché il potenziale dell'ASEAN sia enorme.

In quarto luogo, negli ultimi venti anni l'economia mondiale in generale, e quella dell'ASEAN e dell'UE in particolare, sono state fortemente colpite da crisi. Finora, entrambe le aree sono ancora caratterizzate da proprie difficoltà, che potrebbero limitare la capacità di lavorare insieme.

Nonostante questi ostacoli, le distanze geografiche e politiche e le differenze economiche e sociali, i Paesi e le due regioni troveranno i

modi e le strategie per beneficiare dei vantaggi offerti dalla cooperazione internazionale. Così, con politiche commisurate allo sfruttamento delle opportunità, l'UE e l'ASEAN potranno costruire un rapporto duraturo ed efficace.

Partendo da questa consapevolezza, la 21^a Assemblea dei Ministri degli Esteri dell'ASEAN e dell'UE dell'ottobre 2016 ha sancito che le due parti debbano continuare a promuovere le relazioni tra le due regioni ed il desiderio di portarle ad un livello superiore, al fine di approfondire la cooperazione in vari campi. Le due parti hanno concordato di rendere il rapporto tra l'ASEAN e l'UE strategico, attraverso la Dichiarazione di Bangkok sulla Promozione della Partnership Globale ASEAN-UE, che ha fissato gli orientamenti generali e le misure per rafforzare la cooperazione in molti settori importanti.

Per quel che riguarda la politica e la sicurezza, le due parti collaboreranno per mantenere la pace e la sicurezza regionale, la sicurezza marittima e il rispetto del diritto internazionale, per rispondere alle sfide poste dalle minacce non-convenzionali alla sicurezza ed in particolare al terrorismo, alla criminalità transnazionale, alla criminalità informatica, ai pericoli marittimi, ai cambiamenti climatici, alle catastrofi e così via.

Economicamente, l'obiettivo è quello di avviare negoziati per la creazione di una zona di libero scambio (ALS) tra l'ASEAN e l'UE per promuovere la cooperazione, la connettività, soprattutto in ambito aereo e marittimo, e lo sviluppo delle piccole e medie imprese.

Parlando degli aspetti culturali e sociali, c'è l'intenzione di migliorare i meccanismi finalizzati allo scambio e al turismo, alla cooperazione in materia di istruzione, in particolare per quanto riguarda formazione, scienza e tecnologia. L'UE è impegnata a rafforzare la cooperazione in materia di sostenibilità ed essa continuerà a sostenere lo sviluppo della comunità ASEAN per ridurre il divario tra le diverse condizioni di sviluppo, soprattutto nella sub-regione del Mekong, al fine di garantire le risorse necessarie alla sicurezza alimentare e all'approvvigionamento idrico. Allo stesso tempo, l'UE ha continuato ad esprimere il desiderio di partecipare al meccanismo della regione ASEAN, che svolge un ruolo-chiave.

Sulla situazione nel Mar Cinese Meridionale, le due parti hanno continuato a sottolineare l'importanza del mantenimento della pace, della stabilità, della sicurezza, della libertà di navigazione e aviazione, consigliando di evitare il ricorso alla minaccia o alla forza, di risolvere le controversie con i mezzi pacifici che stanno alla base del diritto internazionale, compresa la Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare (UNCLOS) del 1982. A questo proposito, l'UE sostiene gli sforzi dell'ASEAN e della Cina per attuare efficacemente la Dichiarazione sulla Condotta delle Parti (DOC) e ben presto giungere alla compilazione di un Codice di Condotta (COC).

Con la determinazione delle parti e nella consapevolezza dei benefici pratici, possiamo ritenere che la cooperazione UE-ASEAN sarà in futuro sempre più stretta ed efficace, e che porterà alla stabilità e allo sviluppo a vantaggio delle due aree e del mondo intero.

© Riproduzione riservata