



OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Prospettive del dialogo euro-asiatico

n. 118 - aprile 2016

Approfondimenti

a cura di T.wai (Torino World Affairs Institute)

OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Approfondimento del Torino World Affairs Institute (T.wai) su

PROSPETTIVE DEL DIALOGO EURO-ASIATICO

a cura di Anna Caffarena e Giovanni Andornino

con il contributo di Daniele Brigadoi Cologna, Daniele Brombal, Carlotta Clivio,

Giuseppe Gabusi, Andrea Ghiselli, Gabriele Giovannini

Giovanni Andornino, vice presidente T.wai e docente Università di Torino

Daniele Brigadoi Cologna, research fellow T.wai e docente Università degli Studi dell'Insubria

Daniele Brombal, research fellow T.wai e docente Università Ca' Foscari Venezia

Anna Caffarena, presidente T.wai e docente Università di Torino

Carlotta Clivio, junior research fellow T.wai e double-degree LSE-Peking University

Giuseppe Gabusi, head of program T.wai e docente Università di Torino

Andrea Ghiselli, junior research fellow T.wai e dottorando Fudan University (Shanghai)

Gabriele Giovannini, junior research fellow T.wai e dottorando Northumbria University

INDICE

| | |
|---|----|
| EXECUTIVE SUMMARY | 7 |
| 1. L'ASEM e le istituzioni dell'inter-regionalismo tra Europa e Asia | 9 |
| 2. Dalla frammentazione alla complementarità: molte visioni per un continente più integrato | 13 |
| 3. Il ruolo delle infrastrutture nell'integrazione dello spazio euro-asiatico | 14 |
| 4. Le sfide della connettività digitale | 18 |
| 5. Corridoi energetici e dinamiche di interdipendenza diffusa | 20 |
| 6. Le prospettive della cooperazione commerciale e finanziaria tra Europa e Asia | 24 |
| 7. Le sfide della sicurezza non tradizionale | 30 |
| 8. Cambiamento climatico e profili di rischio ambientale nello spazio ASEM..... | 33 |
| 9. Comprendere e gestire i nuovi flussi migratori | 37 |
| CONCLUSIONI..... | 42 |

EXECUTIVE SUMMARY

Caratterizzata da informalità e flessibilità, l'ASEM costituisce un'importante occasione di dialogo tra due regioni, l'Asia e l'Europa, sempre più significativamente legate da relazioni tra individui e istituzioni, infrastrutture materiali e digitali, corridoi energetici, circolazione di beni, e naturalmente problemi comuni quali sfide ambientali e di sicurezza.

Considerando il quadro politico globale, che suggerisce l'importanza di rendere l'Europa un interlocutore efficace e riconosciuto per l'Asia, e in sintonia con la domanda degli attori economici, che vedono nei rispettivi mercati una ragione di forte interesse, l'UE – date le priorità indicate nel Final Chair Statement del Decimo Summit ASEM (Milano, ottobre 2014) – dovrebbe utilizzare questa piattaforma per sostenere la creazione e il rafforzamento di reti che conducano alla nascita di comunità di conoscenza e di pratiche inter-regionali. Queste ultime sono infatti essenziali per incrementare in termini sia quantitativi sia qualitativi il patrimonio di connettività euro-asiatico che costituisce il presupposto essenziale di una cooperazione davvero efficace.

L'apparente varietà delle visioni che oggi si esprimono con riferimento alla fisionomia dello spazio euroasiatico può essere infatti ricondotta a un disegno complessivo funzionale alle esigenze delle due regioni, come dimostra il successo della cooperazione nel settore delle infrastrutture. Essendo stata individuata come priorità dai paesi membri, la connettività materiale è oggi al centro di una cooperazione più istituzionalizzata rispetto al passato, con ottime prospettive di produrre risultati importanti, anche per il diretto coinvolgimento di alcuni attori-chiave, come la Cina.

In altri ambiti come la connettività digitale, sarà l'evoluzione tecnologica – il 5G – a costituire il vettore della cooperazione euro-asiatica, al servizio di quelle attività economiche che si avvantaggiano di canali digitali sempre più efficienti. L'ambito delle infrastrutture – materiali e digitali – illustra come la connettività euro-asiatica sia destinata a progredire, anche se le dinamiche che condurranno a tale sviluppo sono meno lineari di quanto non ci si attenderebbe se si ragionasse in termini di cooperazione internazionale classica.

Il caso della cooperazione in campo energetico conferma questa conclusione: l'energia è un ambito nel quale persino la cooperazione intra-regionale stenta a prendere piede per le sensibilità dei singoli paesi, ma resta fondamentale che i paesi ASEM continuino a incentrare le discussioni in corso su temi di cooperazione multilaterale, rafforzamento delle rispettive conoscenze scientifiche e tecnologiche, trasparenza: obiettivi pragmatici, raggiungibili anche nel medio termine, che potranno in un secondo momento contribuire a dare forma a progetti di più ampio respiro.

1. L'ASEM e le istituzioni dell'inter-regionalismo tra Europa e Asia¹

In quello che è stato a buon diritto definito “il secolo del Pacifico”, la centralità dell'Asia nella politica mondiale impone ormai a ogni attore – paese o organizzazione sovranazionale – di misurarsi con la regione riconoscendo a pieno la complessità delle dinamiche che la attraversano.

Se durante i due mandati del presidente Obama gli Stati Uniti hanno notoriamente concentrato la propria attenzione sull'Asia, anche l'Unione Europea riconosce ormai che “l'Asia è di fatto al centro della [sua] Politica estera e di sicurezza”². Ciò non stupisce in quanto la regione ricomprende la Cina, un Paese in consapevole ascesa e dai piani ambiziosi, che va affermandosi in uno spazio condiviso con altre grandi potenze: gli Stati Uniti innanzitutto, e poi Giappone, India, Russia, spinte anch'esse a un crescente attivismo. Diverse medie potenze – Australia, Corea del Sud, Vietnam e Indonesia per ora – sono dal canto loro indotte a una riflessione strategica sul proprio futuro, tra interessi economici e ricerca della sicurezza. Accanto a non trascurabili avanzamenti nei processi di cooperazione economica regionale, le preoccupanti dispute territoriali che coinvolgono Cina, Giappone, Corea del Sud, Vietnam, Filippine, Brunei, Malaysia e Taiwan spiegano infatti, almeno in parte, l'incremento del 5,4 per cento della spesa per armamenti in Asia e Oceania, nel 2015, a fronte di un incremento globale che si ferma all'1 per cento in termini reali³.

Tutto ciò accade in un'area frammentata, perché caratterizzata da importanti differenze. Sul piano dei regimi politici, il rapporto di Freedom House *Freedom in the world 2015*⁴ indica che 16 paesi dell'Asia sono liberi, 14 lo sono soltanto in parte, 9 non sono liberi: questi ultimi ospitano il 42% della popolazione della regione. Sul piano economico, il PIL pro capite annuo di Singapore (USD 56.284) è più di cinquanta volte quello del Bangladesh o della Cambogia (rispettivamente USD 1.086 e USD 1.094, dati Banca Mondiale⁵). L'ampiezza di questa forbice suggerisce senz'altro la necessità di collaborare a livello regionale e con altre regioni, fra le quali l'Europa, in funzione di un più diffuso ed equilibrato sviluppo economico, ma – come è riconosciuto dalle stesse organizzazioni asiatiche – la preferenza per forme di cooperazione rispettosa del principio di non interferenza e di integrazione “leggera”, non lesiva del principio di sovranità tradizionalmente inteso, rende difficile l'individuazione di strumenti efficaci per conseguire traguardi comuni.

Una regionalizzazione senza regionalismo

La complessità del quadro appena tracciato si riflette in una “regionalizzazione senza regionalismo”. Motivazioni eminentemente economiche – favorire gli investimenti, facilitare la

¹ A cura di Anna Caffarena e Giuseppe Gabusi.

² Servizio Europeo per l'Azione Esterna, Bruxelles, 6 novembre 2015, http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/151106_03_en.htm.

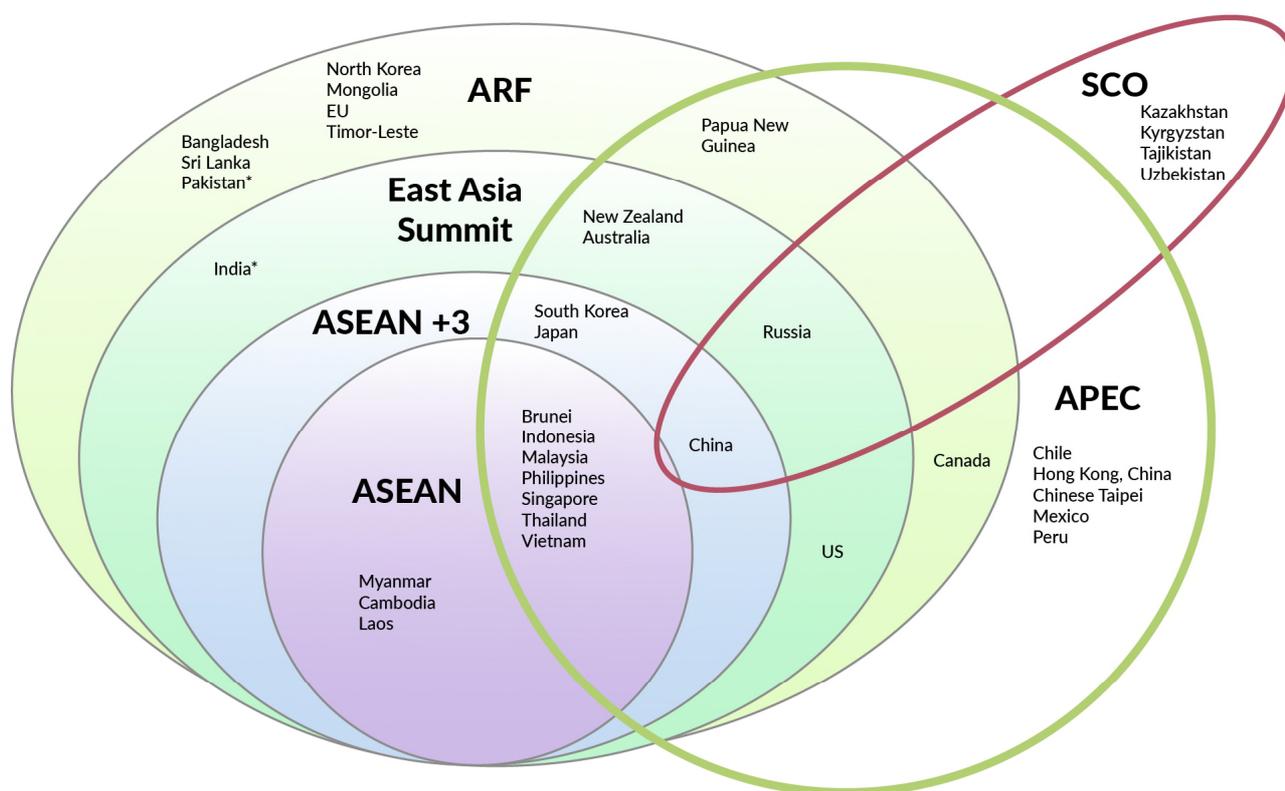
³ Cfr. SIPRI, *Trends in World Military Expenditure 2015*, Stoccolma, 5 aprile 2016, http://books.sipri.org/product_info?c_product_id=512. L'incremento della spese militari in Asia e Oceania nel periodo 2006-2015 è stato pari al 64% (a prezzi e tassi di cambio attuali).

⁴ Dati Freedom House, Washington D.C. e New York, 2015, https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2015#.Vw30_nreyuo.

⁵ Dati Banca Mondiale, Washington D.C., 2016, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD?page=3>.

costruzione delle catene del valore, agevolare la connettività – hanno infatti indotto la regionalizzazione di alcuni importanti processi, in Asia, ma questa non si è trasformata nel tempo in una vera e propria integrazione istituzionalizzata. Il regionalismo è rimasto debole perché non ha potuto giovare, in origine, di un'identità regionale forte, né un'impresa multilaterale incisiva è riuscita a far nascere un'autentica comunità di intenti che avrebbe avuto grande valore politico, come volano dell'integrazione stessa. Questa mancanza si riflette ancora oggi in un regionalismo a sua volta complesso, frammentato, fatto di molteplici organizzazioni con storie, obiettivi e prospettive assai differenti, le cui appartenenze solo in parte si sovrappongono (Grafico 1)

Grafico 1 Le organizzazioni regionali asiatiche



* processo di adesione alla SCO in corso di finalizzazione

Consapevoli delle sfide condivise e delle opportunità offerte dall'attivazione di sinergie, che spiegano la regionalizzazione, in Asia si è puntato sul funzionalismo per vedere il regionalismo rafforzarsi, convinti che i problemi avrebbero generato le proprie soluzioni. Ma la collaborazione pratica su questioni specifiche non è riuscita ad avvalorare la “soluzione regionale” alle questioni sul tappeto, soluzione che sarebbe stata sovente in tensione con la tutela della sovranità statale. Non a caso c'è chi ha osservato che le difficoltà nelle quali si dibatte oggi l'Unione Europea – impegnata in una ripartenza che investe i fondamentali – la rendono forse più sensibile agli interrogativi del regionalismo asiatico e dunque un interlocutore più attento, potenzialmente più costruttivo di un tempo, oltre che sempre più interessato.

Fondata nel 1967 con obiettivi di carattere economico, ma anche socio-culturali e di sicurezza, l'ASEAN (*Association of South-East Asia Nations*) – quella maggiormente consolidata tra le

organizzazioni regionali asiatiche – si è ispirata proprio all’Unione Europea nel promuovere una maggiore istituzionalizzazione attraverso l’ASEAN Charter del 2008. L’istituzione, che pure registra tensioni tra alcuni dei propri Stati membri (in particolare fra Thailandia e Cambogia, e fra Thailandia e Myanmar), è generalmente indotta da interessi economici a intrattenere rapporti amichevoli con la Cina, con la quale ha concluso un ambizioso accordo di libero scambio entrato in vigore nel 2010. Al contempo, tuttavia, le sensibilità di vari suoi membri, in particolare Vietnam, Filippine, Brunei e Malaysia, coinvolti in dispute territoriali con la Cina, spingono l’ASEAN a rafforzare il legame con gli Stati Uniti nella sfera della sicurezza: un esercizio di *balancing* impegnativo.

L’ASEAN Regional Forum (ARF), promosso dall’ASEAN e istituito nel 1994, riunisce 28 Stati, fra i quali Cina e Stati Uniti, e l’Unione Europea, offrendo la sede più allargata a livello regionale per discutere di tematiche di sicurezza. Gli obiettivi del Forum sono infatti rafforzare il dialogo costruttivo e la consultazione su questioni politiche e di sicurezza di comune interesse e soprattutto sostenere attività che favoriscano lo sviluppo della fiducia reciproca e la diplomazia preventiva in Asia. La mancanza di istituzionalizzazione e la scelta di basarsi sul principio di non-interferenza riducono di molto le potenzialità di questa piattaforma, che pure resta un’importante sede di confronto.

Di maggiore rilievo è l’East Asian Summit, che dal 2008, a cadenza annuale, vede riunirsi i capi di Stato e di governo di diciotto paesi della regione Asia-Pacifico. L’ingresso degli Stati Uniti, nel 2011 (insieme alla Russia), in un’organizzazione che già coinvolgeva la Cina, ha segnato ufficialmente il “ritorno” degli USA in Asia. L’East Asian Summit non costituisce per ora una piattaforma per il dialogo inter-regionale con l’Europa in quanto sono invitati a farne parte soltanto quegli attori che abbiano un rilievo nelle dinamiche di sicurezza regionali dell’Asia orientale tradizionalmente intese. L’Unione Europea rivendica la propria rilevanza in quanto modello di comunità di sicurezza consolidata, e dunque in quanto soggetto in grado di condividere le buone pratiche che hanno permesso di superare la sfiducia che innesca le dinamiche di (in)sicurezza delle quali la corsa agli armamenti è di norma un indicatore saliente. Questo argomento, che poggia su una visione preventiva dei problemi della sicurezza, non è stato per ora accolto a causa di una visione, prevalente a livello regionale, scettica circa la replicabilità dell’esperienza europea nel teatro asiatico o anche semplicemente delle potenzialità di politiche estere (strutturali) che, ispirandosi alla storia europea successiva alla Seconda guerra mondiale, affrontino – per modificarle – le radici più profonde del conflitto.

L’APEC, dal 1989, riunisce 21 economie della regione, ma la sua proiezione propriamente pacifica (ne fanno parte Stati Uniti, Canada, Cile, Messico e Perù accanto ai partner asiatici), rende questo attore meno significativo per l’UE e i paesi europei in generale.

L’ASEM e il dialogo euro-asiatico

L’inter-regionalismo euro-asiatico passa dunque, se si esclude l’ARF, attraverso l’ASEM, la più inclusiva sede di dialogo, contando ben 53 membri, 51 paesi⁶ e 2 organizzazioni: l’UE e l’ASEAN.

⁶ Australia, Austria, Bangladesh, Belgio, Brunei Darussalam, Bulgaria, Cambogia, Cina, Corea del Sud, Croazia, Cipro, Danimarca, Estonia, Filippine, Finlandia, Francia, Germania, Giappone, Grecia, India, Indonesia, Irlanda, Italia, Kazakistan, Laos, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malaysia, Malta, Mongolia, Myanmar, Norvegia, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Pakistan, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Romania, Russia, Singapore, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera, Thailandia, Ungheria, Vietnam.

L'ASEM è stata creata nel 1996 per ovviare all'assenza di una piattaforma istituzionalizzata che consentisse un confronto strutturato tra due regioni del mondo che erano divenute con il tempo più rilevanti l'una per l'altra. Per lungo tempo, in effetti, l'Europa non aveva maturato un approccio coerente nei confronti dell'Asia. Se si eccettua la Gran Bretagna, dopo l'uscita della Francia dall'Indocina nel 1954 non vi erano d'altra parte paesi europei che mantenessero un interesse strategico per la regione, mentre il retaggio coloniale favoriva piuttosto relazioni bilaterali. Un cambiamento si registra appunto a partire dagli anni Novanta. Il dinamismo innescato dalla fine del bipolarismo, il ritorno della Cina sulla scena globale che faceva presagire un'imminente nuova centralità dell'Asia, la ricerca di nuovi mercati (dato il non coinvolgimento dell'Europa nell'APEC), insieme ad altri fattori iniziano ad alimentare l'attenzione verso l'Asia. Un'attenzione che vari paesi asiatici reciprocano, attratti dalle opportunità offerte dal mercato unico europeo e dal desiderio di riequilibrare la pressione degli interessi cinesi e statunitensi.

Il primo documento europeo che riflette il nuovo atteggiamento, *Towards a New Asia Strategy*, è del 1994 e altri ne seguiranno a cadenza regolare negli anni successivi. La complessità del quadro, tra differenze individuali e varietà di organizzazioni, ha condotto a una forma di inter-regionalismo ibrido che ha visto il coinvolgimento dell'Europa nelle relazioni con organizzazioni regionali, ma anche con singoli paesi. Ancora oggi questo doppio piano di azione viene considerato un aspetto controverso del coinvolgimento europeo in Asia. Tale coinvolgimento, che si presenta anzitutto come un'opportunità per concludere accordi con singoli paesi (come i Trattati di libero scambio – TLS – con la Corea del Sud nel 2011, Singapore nel 2014, il Vietnam nel 2015) o avviare nuovi negoziati (come con il Giappone per giungere a un TLS o con il Myanmar per un accordo con gli investimenti), può favorire ulteriori intese a livello regionale, ma può anche divenire un impedimento alla costruzione di partnership multilaterali. Del dialogo tra le due regioni si sottolinea peraltro la prevalenza della retorica sull'azione, legata certamente anche al ruolo ancora marginale, come si diceva, che l'UE gioca in Asia, nonché alla difficoltà di rapportarsi con un soggetto che fa della promozione dei valori una componente irrinunciabile della propria azione esterna.

In una sede di dialogo dell'ampiezza dell'ASEM, per numero di partecipanti e aree di interesse (aggregate in tre pilastri: politico, economico e culturale), questi problemi non sono chiaramente stemperati, benché i vari programmi di cooperazione che promuove tra individui – dagli imprenditori agli studenti – diano sostanza al progetto di migliorare soprattutto la conoscenza reciproca in funzione di una collaborazione che deve ancora trovare piena espressione. Questa collaborazione, la cui agenda viene scrupolosamente tracciata in articolatissimi documenti conclusivi degli incontri dei vertici politici dei paesi membri, è infatti in cerca di un suo registro: benché l'UE possa costituire un modello nell'ottica di un progresso del regionalismo asiatico, la specificità dell'Asia comporta anche un'adesione al principio di non-interferenza che obiettivamente rende difficile immaginare di replicare l'esperienza europea. Le difficoltà che l'UE sta incontrando da quando è iniziata la crisi finanziaria e poi economica, nel 2008, rivelano tra l'altro che una piena integrazione economica è impossibile senza una corrispondente integrazione politica e questa lezione è naturalmente significativa per i partner asiatici. Accanto al tema più ovvio della difficoltà di accogliere a pieno l'agenda europea sulla promozione dei diritti umani, se non altro per una diversa interpretazione della gerarchia fra gli stessi, più prosaicamente la tensione tra propensione per il libero scambio e tentazioni protezionistiche costituisce anch'essa una dimensione di un'intesa che potrà essere costruita nel tempo.

In questo senso una piattaforma di confronto come l'ASEM, con i limiti che presenta se si ragiona in termini di risultati immediati, può divenire assai significativa nel conseguire di rilevanti nel più lungo periodo.Cogliere le opportunità offerte dalla natura informale e flessibile dell'ASEM per

sostenere e ampliare quella rete di relazioni che già oggi coinvolge una grande varietà di attori pubblici e privati delle due regioni – in linea con le priorità indicate nel Final Chair Statement del Decimo Summit ASEM (Milano, ottobre 2014) – costituisce un obiettivo che, se perseguito con costanza e coerenza, consentirà di dar vita ad autentiche comunità di conoscenza e di pratiche inter-regionali, essenziali per incrementare in termini sia quantitativi sia qualitativi il patrimonio di connettività euro-asiatico, presupposto essenziale di una cooperazione davvero efficace.

2. Dalla frammentazione alla complementarietà: molte visioni per un continente più integrato⁷

Il fondamento necessario per una più approfondita cooperazione in seno all’ASEM è naturalmente una misura crescente di fiducia tra i paesi membri. Le prospettive di integrazione energetica, infrastrutturale, digitale e finanziaria – così come quelle per azioni sinergiche su questioni di comune interesse, di cui si tratterà nel prosieguo del rapporto – devono evidentemente poter poggiare sulla disponibilità dei decisori coinvolti a investire un capitale politico significativo.

Da un’analisi delle politiche promosse dai principali attori della regione nell’ultimo lustro emergono cinque evidenze principali:

1. tutte le principali potenze regionali hanno espresso una visione dedicata, specifica e ambiziosa con riferimento allo spazio euroasiatico;
2. ciascuna di esse è stata non soltanto enunciata ai massimi livelli al fine di impostare un discorso che potesse avere trazione a livello internazionale, ma anche perseguita con misure concrete implementate in tempi rapidi;
3. all’interno dello spazio euroasiatico il quadrante geopolitico centrale nel calcolo strategico dei principali attori coinvolti è chiaramente quello dell’Asia centrale, entro il cui perimetro si trovano Afghanistan, Kazakistan, Kirghizistan, Tajikistan, Turkmenistan e Uzbekistan;
4. le visioni promosse dalle varie potenze sono soltanto parzialmente complementari: pur mirando tutte all’integrazione di parti della regione, esse presentano geometrie molto diversificate, proponendo baricentri differenti, le cui priorità indirizzano gli eventuali partner verso percorsi potenzialmente divergenti rispetto alle proposte altrui;
5. in tutti i casi l’indirizzo politico punta a essere un volano per il settore privato, ritenuto co-essenziale a qualsiasi ipotesi sostenibile di maggiore connettività euroasiatica.

I paesi più attivi in questo esercizio di ridefinizione della fisionomia geopolitica ed economica della parte di Asia che collega l’estremità europea e quella orientale, meridionale e pacifica dell’Eurasia sono principalmente tre: Stati Uniti, Cina e Russia, seguiti da India e Giappone.

Oggi pochi ricordano che sono stati gli USA – potenza del Pacifico, ancorché non asiatica, come rimarcato dal presidente Obama– a introdurre il lessico della “Nuova Via della Seta” nel discorso internazionale. Nel luglio del 2011 il Segretario di Stato Clinton scelse questa metafora storica in un intervento nella metropoli indiana di Chennai per illustrare l’applicazione del concetto di *smart power* nel contesto euroasiatico: per stabilizzare l’Afghanistan (e il Pakistan) occorreva inquadrare

⁷ A cura di Giovanni Andornino.

la *surge* militare in un progetto più complessivo, sfruttando la collocazione geografica del territorio afgano e pakistano per connettere le dinamiche economie kazaka e uzbeka con il colosso indiano, con ricadute benefiche per tutti i paesi coinvolti, a partire dal fragile governo di Kabul. Sono da leggersi in quest’ottica la proposta di Washington per il gasdotto TAPI (Turkmenistan-Afghanistan-Pakistan-India), gli oltre 2 miliardi di dollari investiti dagli Stati Uniti per la realizzazione di quasi 3.000 Km di strade e l’impegno per la realizzazione della rete elettrica CASA-1000, che consentirebbe a Tajikistan e Kirghizistan di trasferire elettricità generata per via idroelettrica a consumatori afgani e pakistani.

L’impegno statunitense è stato tuttavia rapidamente sovrastato dall’iniziativa “One Belt, One Road” promossa dal presidente cinese Xi Jinping nel 2013: come si vedrà nei prossimi capitoli la visione cinese dell’integrazione dello spazio euroasiatico prevede la realizzazione di un’estesa e fitta rete di ferrovie, gasdotti e oleodotti, autostrade e passaggi di frontiera agevolati, sia verso occidente (l’Asia centrale), sia verso meridione in direzione di Pakistan, India e Asia sudorientale. Si tratta di “rompere i colli di bottiglia nella connettività asiatica” per il governo cinese, e superare l’attuale carenza di investimenti in infrastrutture nella regione, che la Banca Asiatica di Sviluppo stima in circa 800 miliardi di dollari l’anno.

La proiezione cinese verso occidente trova oggi nella Russia un partner interessato e costruttivo, seppur sensibile alla perdita di influenza sulle antiche marche meridionali dell’impero zarista e sovietico. La scelta del Presidente Putin di annunciare il proposito di veder maturare uno “spazio economico comune dell’Eurasia” indica la disponibilità di Mosca a trovare forme di armonizzazione tra i progetti di Pechino e l’attività della neonata Unione Economica Euroasiatica (oggi comprendente le economie di Russia, Bielorussia, Kazakistan, Armenia e Kirghizistan). Questa visione segna una discontinuità nella postura strategica russa, che fino a pochi anni fa – in particolare prima della crisi ucraina – favoriva l’idea di una “Grande Europa” da Lisbona a Vladivostok, a comprendere Unione Europea e Unione Economica Euroasiatica. Gli eventi dell’ultimo biennio hanno stimolato un tangibile ri-orientamento verso il dinamico partner orientale nel tentativo di guadagnare alla Russia quel “cerchio di fiducia” nel proprio vicinato che consenta a Mosca di non disperdere preziose risorse politiche ed economiche su molteplici fronti di tensione.

3. Il ruolo delle infrastrutture nell’integrazione dello spazio euro-asiatico⁸

La connettività all’interno dello spazio euro-asiatico è un tema di primissimo piano per l’ASEM. Gli Stati membri condividono, infatti, la convinzione che investire nell’integrazione infrastrutturale⁹ sia essenziale per avvicinare due continenti che costituiscono un’unica massa terrestre pari al 40% delle terre emerse, su cui vive circa il 70% della popolazione mondiale e in cui si produce il 60% del PIL globale.

In occasione dell’ultimo summit ASEM tenutosi a Milano, è stata esplicitamente enfatizzata la necessità di “realizzare tra Asia ed Europa un sistema di trasporti aereo, marittimo, e terrestre integrato, sostenibile, sicuro, efficiente, conveniente, e che includa soluzioni inter-modalità” al fine di

⁸ A cura di Gabriele Giovannini.

⁹ Ove non diversamente specificato il termine infrastrutture si riferisce alle c.d. *hard infrastructure*, vale a dire infrastrutture per i trasporti e per il trasferimento di energia, network logistici e infrastrutture ICT.

promuovere la circolazione di persone, beni, investimenti, energia, informazioni, conoscenze e idee.¹⁰ Di conseguenza i leader ASEM hanno delegato a *Senior Officials* il compito di individuare misure funzionali ad aumentare concretamente la connettività, suggerendo l'istituzione di un gruppo di lavoro specifico.

L'impulso impresso dal summit di Milano alla connettività infrastrutturale all'interno dell'ASEM è emerso chiaramente, nel 2015, dai tre eventi sul tema tenuti a Riga, Chongqing e Seoul rispettivamente. Nel corso del Terzo meeting dei Ministri dei Trasporti dell'ASEM (TMM3), tenutosi a Riga nell'aprile 2015, in coincidenza con la presidenza lettone del Consiglio dell'UE, è stata ribadita la centralità del settore dei trasporti ed è stato posto l'accento sull'esigenza di sviluppare catene di distribuzione innovative multi- e inter-modali. Se questa enfasi contenuta nella *Riga Declaration* appare in linea con l'esito del summit di Milano, la proposta di rafforzare il TMM, attraverso la designazione di un Paese coordinatore a rotazione, sembra marcare una discontinuità rispetto all'informalità della prassi ASEM.

Un mese più tardi, a Chongqing, in Cina, a seguito della proposta avanzata dal Premier cinese Li Keqiang durante l'ASEM10, si è svolto il primo ASEM *Industry Dialogue on Connectivity* che ha prodotto la *Chongqing Initiative on advancing Asia-Europe Connectivity through Innovation*. Il primo punto programmatico del documento indica la volontà di unire le forze per potenziare le infrastrutture ferroviarie esistenti e costruire nuovi "ponti terrestri" euro-asiatici.¹¹ Infine, nel settembre 2015, Seoul ha ospitato l'ASEM *Symposium on Eurasia Transport and Logistics Network*, co-sponsorizzato da Corea del Sud, Cina e India, che con la *Seoul Declaration* ha implementato quanto auspicato a Riga, istituendo il meccanismo di un coordinatore del TMM (*Coordinating Partner*) che coinciderà con il paese ospitante di turno del TMM.¹² Il documento ha altresì previsto l'istituzione dell'*Eurasia Expert Group*, organo permanente funzionale ad assicurare continuità al confronto sul tema. Quest'ultimo potrebbe strutturarsi in tre gruppi di lavoro: a) *Transport Modes and Logistics*; b) *Transport Facilitation and Cross-border Cooperation*; c) *Finance*.

Tra i membri ASEM, l'attore cardine nello sviluppo infrastrutturale euro-asiatico è senza dubbio la Cina. La politica *One Belt, One Road* (OBOR), simbolicamente lanciata dal Presidente Xi con un discorso tenuto all'Università di Astana in Kazakistan, nel cuore dell'Eurasia, costituisce una cornice privilegiata entro la quale sviluppare meccanismi di finanziamento della connettività infrastrutturale eurasiatica sia terrestre sia marittima. Cruciali si prospettano a tal fine due strumenti che Pechino ha ufficialmente messo in campo nel 2014: l'*Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB), banca multilaterale di sviluppo con un capitale iniziale di 100 miliardi di dollari USA cui hanno aderito 57 paesi, e un *Silk Road Fund* da 40 miliardi di dollari. Nel corso della cerimonia inaugurale del già menzionato ASEM *Industry Dialogue on Connectivity*, svoltosi a Chongqing nel maggio 2015, il Vice Premier cinese Zhang Gaoli ha dichiarato che la Cina, tramite l'AIIB e il *Silk*

¹⁰ Chair's Statement of the Tenth Asia – Europe Meeting, Milano, 16-17 ottobre 2014, <http://italia2014.eu/media/3021/chairs-statement-on-the-tenth-asia-europe-meeting.pdf>.

¹¹ Il riferimento qui è all'*Eurasian Land Bridge* (anche nota come articolazione delle "Nuove vie della seta"), ovvero la linea ferroviaria transiberiana che collega la Cina alla Russia e quindi all'Europa passando attraverso la Mongolia, e alla *New Eurasian Land Bridge* che invece attraversa il Kazakistan.

¹² La *Seoul Declaration* ha altresì previsto di rafforzare il ruolo della piattaforma ASEM InfoBoard (www.aseminfoboard.com) al fine di dare continuità ai lavori del TMM.

Road Fund, avrebbe investito nel corso dei prossimi anni 900 miliardi di dollari per finanziare la propria politica della *One Belt, One Road* e favorire così l'integrazione tra Asia ed Europa.¹³

Se da un lato è evidente che la Cina gioca, e giocherà, un ruolo assolutamente preminente nella connettività infrastrutturale tra i paesi ASEM, dall'altro va sottolineato che sul tema stanno convergendo gli interessi di molti Stati, nonché delle due principali organizzazioni regionali in seno all'ASEM: UE e ASEAN. I maggiori Paesi ASEM, negli ultimi anni, hanno sviluppato strategie volte a rafforzare la dimensione euro-asiatica della loro politica estera. Alcuni di questi, in particolare, hanno sviluppato politiche con uno specifico focus sulle infrastrutture. Fra i primi, che contempiono la dimensione infrastrutturale senza che questa abbia una vera centralità, vi è il Giappone, che sempre ad Astana, nel 2004, ha lanciato il *Central Asia plus Japan Dialogue*, tramite cui ha forgiato una stretta collaborazione in vari settori con gli Stati della regione. Anche l'India, nel 2012, ha rivolto lo sguardo all'Asia Centrale inaugurando la *Connect Central Asia Policy* che, oltre al rafforzamento della partnership con gli Stati dell'area, ha portato a passi concreti nell'implementazione del *North-South Transport Corridor* (NSTC). Il focus giapponese e indiano sui paesi dell'Asia Centrale rimarca l'assenza di tali Stati, ad eccezione del Kazakistan, dall'ASEM. Assenza, questa, che appare in contraddizione con l'obiettivo dell'integrazione infrastrutturale se si considera la collocazione geografica di questi paesi che sull'asse Nord-Sud separano la Russia dal subcontinente indiano, mentre lungo la direttrice Est-Ovest dividono la Cina dall'Iran.

Russia e Corea del Sud rientrano, invece, tra quei Paesi che hanno avviato politiche eurasiatiche informate innanzitutto dalla matrice infrastrutturale. In Corea del Sud nel 2013 è stato firmato un accordo tra il Ministero degli Esteri e la *Korea Railroad Corporation* (KORAIL) per promuovere l'*Eurasia Silk Friendship Road Express* all'interno dell'*Eurasia Initiative*, annunciata dal Presidente Park Geun-hye nel corso dello stesso anno con l'obiettivo di promuovere l'integrazione e la cooperazione in Eurasia. Il piano coreano consiste nel connettere la propria rete ferroviaria innanzitutto a quella russa e quindi al più ampio sistema delle ferrovie euro-asiatiche, riducendo considerevolmente i costi e i tempi di trasporto delle merci per raggiungere i mercati europei¹⁴. Mosca, nel marzo 2015, ha annunciato un ambizioso piano di interconnessione infrastrutturale denominato *Trans-Eurasian Belt Development* (TEPR) che prevede la costruzione di una ferrovia ad alta velocità, parallela alla tratta Transiberiana, oltre a un'autostrada, gasdotti, oleodotti e sistemi per la gestione dell'elettricità e dell'acqua lungo la stessa direttrice. Pur trattandosi di un progetto interno al Paese, la geografia stessa della Russia ne determina il carattere euro-asiatico, che si evince dal suo stesso nome. Infine, sia per l'ASEAN sia per l'UE la connettività è prioritaria. Nel caso dell'ASEAN ciò emerge esplicitamente dal *Master Plan on Connectivity* adottato a Hanoi nel 2010, che include la connettività fisica, mentre l'UE, pur non facendovi direttamente riferimento, ne sottolinea implicitamente l'importanza attraverso l'*Investment Plan* (c.d. piano Juncker) del 2014, in cui i trasporti rappresentano un'area prioritaria.

Tuttavia, oltre al marcato interesse per la connettività infrastrutturale da parte di molti Paesi ASEM, a partire da quelli di maggior rilievo, ciò che sembra denotare ancora più fortemente tale interesse comune è l'emergente inclinazione a dialogare e cooperare al fine di rendere possibili piani così ambiziosi. In questo senso sembrano, infatti, muovere Cina e UE che, riconoscendo la rilevanza

¹³ In particolare sono stati identificati sei corridoi economici: a) Cina-Mongolia-Russia; b) *New Eurasian Land Bridge*; c) Cina-Asia centrale e meridionale; d) Cina-penisola indocinese; e) Cina-Pakistan; f) Bangladesh-Cina-India-Myanmar.

¹⁴ Tra gli obiettivi della Corea del Sud e il loro conseguimento si interpone tuttavia l'ostacolo politico rappresentato dal rapporto con la Corea del Nord, che finora ha complicato l'implementazione del progetto di Seoul.

strategica delle infrastrutture all'interno dei rispettivi piani di sviluppo – OBOR da un lato e *Investment Plan* dall'altro –, in occasione dell'*High Level Economic and Trade Dialogue* tenutosi a Pechino nel settembre 2015 hanno firmato un Memorandum d'intesa (MoU) per l'istituzione della *EU-China Connectivity Platform*, finalizzata a indagare e sviluppare sinergie tra le rispettive strategie di sviluppo della connettività.¹⁵ Nel corso dello stesso incontro, Pechino ha anche dichiarato la propria intenzione di contribuire finanziariamente all'*Investment Plan*, quantificando successivamente in 21 miliardi di dollari il relativo impegno finanziario. Marc Ungeheuer, Segretario Generale del Ministero degli Esteri del Lussemburgo, nell'autunno 2015 ha evidenziato la forte discontinuità in tema di connettività dello spazio euro-asiatico, sottolineando che “è stato detto che la connettività esiste da lungo tempo, ma il concetto era situato in fora regionali come l'UE o l'ASEAN...In realtà, fu solo due anni fa con l'iniziativa cinese *One Belt, One Road* che abbiamo iniziato a parlarne in ottica più internazionale e più in termini Europa-Asia”. Durante la stessa conferenza Henrik Hololei, attuale Direttore Generale Mobilità e Trasporti ed ex Vice Segretario Generale della Commissione Europea, ha invece messo in luce come, dal punto di vista europeo, proprio la connettività rappresenti uno degli strumenti più promettenti per incrementare la presenza economica europea in Asia e nel Sudest asiatico in particolare.¹⁶

Un altro esempio di collaborazione internazionale in tema di integrazione infrastrutturale si può trovare nel *Russia-China Investment Fund* (RCIF), un fondo di private equity costituito nel 2012 dal *Russian Direct Investment Fund* e dalla *China Investment Corporation*, con capitale iniziale pari a 2 miliardi di dollari. Il fondo, nei primi tre anni di attività, ha finanziato dieci progetti, per un valore complessivo di circa 2 miliardi¹⁷. Tra i progetti in cui il RCIF ha investito spicca il ponte ferroviario da 2.200 metri sul fiume che i russi chiamano Amur e i cinesi Heilongjiang: una volta completato sarà il terzo collegamento ferroviario tra i due Stati e si stima possa consentire scambi per oltre 20 milioni di tonnellate di beni all'anno.

Infine, l'*Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB) rappresenta un esempio di cooperazione finanziaria in materia di infrastrutture su scala ancora più ampia. La banca, infatti, pur essendo un progetto cinese – annunciato per la prima volta nel 2013 –, al momento della sua istituzione nel 2015, a dispetto delle pressioni di Washington¹⁸, contava tra i 57 membri fondatori ben 17 Stati europei e 37 membri dell'ASEM (su 51). La connotazione eurasiatica dell'AIIB è dunque evidentissima se si considera che gli unici membri non europei né asiatici sono Brasile, Egitto, Sudafrica, Australia e Nuova Zelanda. L'AIIB si prevede investirà, nei primi anni di attività, tra i 10 e i 15 miliardi di dollari all'anno in infrastrutture nel continente asiatico. Tuttavia, nonostante il fatto che saranno paesi asiatici a beneficiare direttamente di tali investimenti, l'analisi condotta sinora evidenzia come l'interesse europeo non sia soltanto di natura finanziaria, bensì anche geopolitica, dato che la riduzione delle distanze tra i due continenti tramite lo sviluppo infrastrutturale si è imposto, soprattutto negli ultimi anni, come un punto fermo sia di politica economica sia di politica estera per molti Stati ASEM.

¹⁵ European Commission Press Release, “Investment Plan for Europe goes global: China announces its contribution to #investEU”, 28 settembre 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5723_en.htm.

¹⁶ Friends of Europe, “ASEM at 20. The challenge of connectivity. Report of the Conference”, Bruxelles, ottobre 2015, http://www.friendsofeurope.org/media/uploads/2015/05/GE-QP-PI-ASEM_Connectivity_booklet_WEB.pdf

¹⁷ Cai Xiao, “Sino-Russian investment fund eyes more deals”, *China Daily USA*, 7 settembre 2015, http://usa.chinadaily.com.cn/epaper/2015-09/07/content_21810936.htm

¹⁸ Soprattutto nel caso del Regno Unito, *The Guardian*, 13 marzo 2015, <http://www.theguardian.com/us-news/2015/mar/13/white-house-pointedly-asks-uk-to-use-its-voice-as-part-of-chinese-led-bank>.

In sintesi, dunque, sembra che il processo di connettività infrastrutturale dello spazio euro-asiatico si stia sviluppando su tre livelli convergenti: in seno al forum multilaterale costituito dall'ASEM; tramite la cooperazione interstatale o tra Stati e organizzazioni regionali; infine, grazie a iniziative autonome di singoli Stati o organizzazioni regionali. In relazione agli ultimi due livelli si è visto che la Cina si sta imponendo come il Paese in assoluto più dinamico e dalle cui risorse maggiormente dipenderà il futuro della connettività eurasiatica. Per quanto concerne, invece, la dimensione multilaterale, l'ASEM proprio sul più ampio tema della connettività, e in particolare su quello delle infrastrutture, si sta affermando come una piattaforma di primissimo piano, includendo gran parte dei paesi che formano lo spazio euro-asiatico. Come ha rimarcato il già citato Marc Ungeheuer “focalizzandosi sulla connettività l'ASEM colmerà una lacuna” e “potrà diventare la casa istituzionale della connettività dato che a oggi non ne esiste un'altra”.¹⁹ Gli sviluppi innescati dal summit di Milano del 2014, che hanno portato alla dichiarazione di Seoul e all'istituzione della figura del Paese coordinatore, oltre che dell'*Eurasia Expert Group*, rispecchiano la necessità, per gli Stati ASEM, di avere una piattaforma di dialogo all'interno della quale ricomporre i singoli piani nazionali, sub-regionali e regionali al fine di costruire le sinergie essenziali all'implementazione di progetti infrastrutturali su larga scala, spesso resi complicati da ostacoli sia economici sia geopolitici.

4. Le sfide della connettività digitale²⁰

Durante il decimo summit ASEM del 2014, i Paesi membri non hanno soltanto espresso la volontà di realizzare sinergie per lo sviluppo di infrastrutture finalizzate a favorire il movimento di persone, beni ed energia nello spazio euro-asiatico, ma hanno incluso la connettività digitale tra le priorità dell'ASEM. Si è pertanto stabilito di esplorare modalità per incrementare la connettività intra-ASEM, evidenziando la centralità di connessioni Internet ad alta velocità. I leader ASEM, nella stessa occasione, hanno anche sottolineato i progressi del *Trans-Eurasia Information Network* (TEIN) e la possibilità di sviluppare per suo tramite nuovi progetti su scala euro-asiatica nei settori dell'*e-learning*, *e-science*, *e-health* e *e-government*.²¹

Le linee programmatiche stabilite a Milano hanno trovato riscontro nella *Chongqing Initiative on advancing Asia-Europe Connectivity through Innovation*, una dichiarazione di intenti delineata durante il primo *ASEM Industry Dialogue on Connectivity*, il cui punto 3.4 recita: “Intensificare gli sforzi per costruire autostrade dell'informazione tra Europa e Asia, collegando i poli di crescita regionali tramite tecnologie dell'informazione come big data, cloud computing e Internet”.²² Il dialogo politico di alto livello è stato poi ripreso, nel novembre 2015, nell'ambito dell'incontro dei Ministri degli Esteri (FMM) in Lussemburgo. In questa occasione, come ha sottolineato il ministro degli Affari esteri ed europei del Lussemburgo Jean Asselborn, si è posto l'accento sull'importanza di implementare meccanismi per la condivisione di know-how nel settore delle tecnologie

¹⁹ Friends of Europe, “ASEM at 20. The challenge of connectivity. Report of the Conference”, Bruxelles, ottobre 2015, http://www.friendsofeurope.org/media/uploads/2015/05/GE-QP-PI-ASEM_Connectivity_booklet_WEB.pdf

²⁰ A cura di Gabriele Giovannini.

²¹ Chair's Statement of the Tenth Asia – Europe Meeting, Milano, 16-17 ottobre 2014, <http://italia2014.eu/media/3021/chairs-statement-on-the-tenth-asia-europe-meeting.pdf>.

²² ASEM Industry Dialogue on Connectivity, Chongqing Initiative on advancing Asia-Europe Connectivity through Innovation, Chongqing, 2014, <http://www.aseminfoboard.org/events/asem-industry-dialogue-connectivity>.

dell'informazione e della comunicazione (ICT) e sulle potenzialità intrinseche della connettività digitale legate agli ampi margini di crescita del commercio elettronico tra economie europee e asiatiche.²³

Assai rilevante nello sviluppo di una maggiore connettività digitale in seno all'ASEM è il *Trans-Eurasia Information Network* – la già menzionata rete TEIN ad alta velocità dedicata a ricerca e istruzione – in quanto indubbio caso concreto di successo. Lanciata a Seoul nel 2000 durante il terzo summit dell'ASEM su proposta congiunta di Corea del Sud, Singapore e Commissione europea, nel corso degli anni si è progressivamente sviluppata sia dal punto di vista dei Paesi che vi hanno aderito, sia sotto il profilo tecnologico. Con l'ingresso di Mongolia e Nuova Zelanda nel 2015 i partner nella regione Asia-Pacifico sono diventati 23,²⁴ ai quali si aggiungono i 34 europei. I 2 milioni di utenti di TEIN-1 sono diventati 55 milioni in TEIN-4²⁵ e la velocità della connessione che inizialmente non superava i 155 Mbps attualmente si attesta a 10 Gbps.²⁶

Cionondimeno, il driver che appare davvero in grado di rivoluzionare il panorama della connettività digitale euro-asiatica sta nel binomio sviluppo tecnologico/commercio elettronico. Tanto in Europa quanto in Asia il forte aumento della percentuale di popolazione che ha accesso a Internet, trainato anche dall'ampia penetrazione degli smartphone, rende il commercio elettronico sempre più rilevante economicamente e di conseguenza prioritario per i decisori. In Europa il mercato unico digitale (DSM), che si stima possa apportare 415 miliardi di euro all'anno all'economia UE, rientra tra le massime priorità della Commissione europea, che ha presentato la propria strategia per il mercato unico digitale nel maggio 2015.²⁷ A meno di due mesi di distanza, Pechino ha seguito l'esempio di Bruxelles ufficializzando il piano d'azione *Internet Plus*, già annunciato dal premier Li Keqiang nel marzo dello stesso anno. Tale piano mira a integrare le attività produttive offline nel mercato digitale e, nelle intenzioni del governo cinese, entro il 2025 darà vita a un nuovo modello economico.²⁸

Al di là della Cina e del blocco UE, il commercio elettronico ha enormi margini di crescita nella gran parte dei paesi ASEM. La regione Asia-Pacifico, nel 2013, stando ai dati di Ecommerce Europe si è posizionata in cima alla graduatoria per volume di commercio elettronico (567 miliardi di dollari) davanti a Europa e Nord America, facendo registrare una crescita del 45% rispetto al 2012. Considerando che, nello stesso anno, il commercio elettronico dell'India si fermava al 3,3%

²³ Dichiarazioni del Ministro degli Esteri del Lussemburgo Jean Asselborn, "Connectivity as the Key Feature of ASEM's Third Decade", Asia-Europe Foundation, 28 marzo 2015, <http://www.asef.org/press/corporate/news-3798-connectivity-as-the-key-feature-of-asems-third-decade>.

²⁴ Tutti membri dell'ASEM ad eccezione di Afghanistan, Bhutan, e Sri Lanka (oltre a Hong Kong).

²⁵ Nel 2010 la piattaforma è entrata nella quarta fase (TEIN-4) grazie anche al continuo sostegno economico della Commissione europea.

²⁶ I dati sono tratti dai siti web ufficiali www.tein4.net e www.teincc.org.

²⁷ Il 6 maggio 2015 la Commissione europea ha adottato una strategia per il mercato unico digitale fondata su tre pilastri (accesso a beni e servizi digitali, sviluppo di reti digitali e servizi innovativi, massimizzazione del potenziale dell'economia digitale) e articolata in 16 iniziative specifiche. Commissione europea, "Un mercato unico digitale per l'Europa: la Commissione definisce 16 iniziative per realizzarlo", Bruxelles, 6 maggio 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4919_it.htm.

²⁸ State Council of the People's Republic of China, "China unveils Internet Plus action plan to fuel growth", Pechino, 4 luglio 2015, http://english.gov.cn/policies/latest_releases/2015/07/04/content_281475140165588.htm.

di quello cinese e che la quota delle sei economie più sviluppate dell'ASEAN²⁹, che contano 536 milioni di abitanti, non superava l'1,9%, le prospettive di crescita sono evidenti.³⁰

La priorità attribuita dall'ASEM alla connettività digitale appare quindi una risposta razionale a una domanda emergente che i governi hanno tutto l'interesse a sostenere, ma le modalità concrete attraverso le quali i Paesi membri potranno far evolvere la cooperazione sono ancora poco chiare. Le intese per lo sviluppo delle reti 5G raggiunte tra 2014 e 2015 dall'UE con Corea del Sud, Giappone e Cina potrebbero fungere da apripista sia dal lato tecnico sia da quello politico. Nel caso della Cina, la convergenza illustrata sopra tra il piano cinese e quello europeo in materia di digitale, ha infatti portato, nel settembre 2015, all'intesa per lo sviluppo delle reti 5G firmata dal Commissario europeo per l'Economia e la società digitale, Günther H. Oettinger, e dal Ministro dell'Industria e dell'IT cinese, Miao We. Durante il recente *Mobile World Congress* (MWC) di Barcellona, Oettinger, paragonando la portata della tecnologia 5G – che si stima permetterà di navigare a 10.000 Kbps (rispetto ai 384 del 3G) – alla rivoluzione industriale, ha infatti dichiarato che il 5G non deve creare un altro *digital divide* e ha prospettato l'inclusione nella futura rete dei paesi confinanti con l'UE, compresa la Russia. Lo sviluppo del 5G, che diventerà realtà entro il 2020, si configura perciò come un catalizzatore ottimale per l'obiettivo della connettività digitale dell'ASEM, in linea con il criterio dell'alta velocità indicato durante l'ultimo summit, ma soprattutto costituendo un terreno di convergenza per i membri dell'ASEM, come dimostrato dai negoziati conclusi da Bruxelles con Cina, Giappone e Corea del Sud³¹.

5. Corridoi energetici e dinamiche di interdipendenza diffusa³²

I cambiamenti che stanno profondamente trasformando il mercato globale dell'energia – la *shale revolution* statunitense, l'inarrestabile crescita della domanda di energia aggregata in Asia Meridionale e Orientale, nonché il rialzo dei consumi di energia nei paesi produttori di Medio Oriente e Nord Africa – spingono i Paesi ASEM a interrogarsi su quale modalità di cooperazione possa consentire loro di raggiungere tre obiettivi strategici: sicurezza energetica, competitività, e sostenibilità³³. Tuttavia, i pilastri istituzionali di cooperazione ASEM (economico, politico, e culturale) non offrono, per ora, una sede privilegiata per affrontare collettivamente la gestione delle risorse energetiche non rinnovabili, né in termini di estrazione, stoccaggio o distribuzione, né tantomeno in termini di sicurezza dell'approvvigionamento o della domanda.

La possibilità di avviare un dialogo su una gestione eurasiatica dei combustibili fossili – risorse la cui distribuzione determina i rapporti d'interdipendenza che da decenni legano Bruxelles a Mosca – non è stata ancora esplorata per una serie di fattori che vanno oltre l'intenzione dei membri di

²⁹ Filippine, Indonesia, Malaysia, Singapore, Thailandia e Vietnam.

³⁰ I dati relativi ad Asia-Pacifico e India sono tratti dal rapporto “eCommerce in India. Accelerating growth” pubblicato nel 2014 da PricewaterhouseCoopers (PwC), mentre quelli relativi all'ASEAN dal rapporto “Lifting the Barriers to E-Commerce in ASEAN” pubblicato da ATKearney nel 2015.

³¹ L'unico Stato extra-ASEM con cui Bruxelles ha raggiunto un'intesa sulla rete 5G è il Brasile.

³² A cura di Carlotta Clivio.

³³ Westphal, K., “International energy governance revisited”. In: Knodt, M., Piefer, N., e Müller, F. (a cura di) *Challenges of European External Energy Governance with Emerging Powers*, Burlington: Ashgate Publishing, 2015.

mantenere intatte le caratteristiche di “informalità e flessibilità”³⁴ proprie del forum. Gli Stati ASEM occupano infatti posizioni diverse all’interno dell’economia globale, si assumono un livello di responsabilità variabile in relazione al degrado ambientale, e addirittura faticano a creare consenso attorno alle definizioni stesse di concetti strategici quali “sicurezza energetica”, “sostenibilità”, e “competitività”³⁵. Questa peculiarità del forum ASEM riflette un problema più ampio: la *governance* globale dell’energia è altamente frammentata, mancando un’“organizzazione mondiale dell’energia”. Ciò dipende anche dal fatto che l’implementazione di politiche energetiche è ancora percepita come una prerogativa esclusiva degli Stati sovrani persino all’interno dell’Unione Europea; un fattore che ovviamente pregiudica l’efficacia di un efficace dialogo ASEM sul tema.

All’incidente occorso alla centrale nucleare giapponese Fukushima Dai-ichi, nel marzo 2011, si deve peraltro un rinnovato interesse dell’ASEM alla trattazione di tematiche energetiche altrettanto fondamentali, quali energie rinnovabili e sicurezza dell’energia nucleare per uso civile. Tuttavia, la particolarità di questi settori richiede che riflessioni sulla connettività energetica *inter*-continentale siano precedute da analisi di progetti *intra*-continentali, che riguardano cioè le due distinte macro-regioni che costituiscono l’ASEM. In futuro, potranno soltanto essere continui scambi di *know-how* e *best practices* dell’alta tecnologia rinnovabile e nucleare a far convergere gli interessi dei due continenti verso lo sviluppo di risorse di energia a emissioni zero. Iniziative in questo campo potrebbero non solo ridare slancio a progetti di cooperazione a carattere scientifico-tecnologico, già in corso tra Europa e Asia, ma, anche, nel lungo termine, conferire stabilità, coerenza, e continuità a un progetto politico di integrazione inter-regionale che avrebbe altrimenti difficoltà a svilupparsi.

Energie Rinnovabili

Priorità e interessi nazionali spesso pregiudicano l’adozione di un approccio globale alla gestione di sistemi energetici sostenibili; tuttavia, uno dei più importanti traguardi raggiunti in termini di *governance* multilaterale dell’energia coincide con l’istituzione, nel 2009, dell’Agenzia Internazionale per le Energie Rinnovabili (IRENA): organismo che viene spesso consultato dagli Stati ASEM nel corso di incontri specificamente convocati per trattare questioni di sviluppo energetico e sostenibilità, l’ultimo dei quali (*ASEM Seminar on Renewable Energy* di Ulan Bator) risale al maggio 2015.

Sebbene la più stretta collaborazione tra ASEM e IRENA non abbia comunque portato Asia ed Europa a riflettere sullo sviluppo di soluzioni integrative *inter*-continentali, l’iniziativa ha rafforzato un già esistente dialogo ASEM sulle fonti di energia rinnovabili, permettendo alle due macro-regioni di confrontarsi sulle rispettive modalità di crescita sostenibile, specialmente in vista della realizzazione di mercati *intra*-continentali dell’energia. Così come la crisi ucraina del 2014 pose la Commissione Juncker di fronte all’urgenza di creare una politica energetica comune tramite l’istituzione dell’Unione dell’energia, il disastro nucleare di Fukushima del 2011 aprì il dibattito, in Asia, sulla possibile istituzione dell’Asian Super Grid (ASG), ambizioso progetto di collegamento

³⁴ Department of European Affairs, Ministry of Foreign Affairs of the Kingdom of Thailand, “ASEM Symposium on the Future Direction of ASEM”, Bangkok, 30 marzo 2015, <http://www.aseminfoboard.org/events/asem-symposium-future-direction-asem>.

³⁵ Zha, D., “Energy security in China-European Union relations: framing further efforts of collaboration”, *Contemporary Politics*, 21: 3, 2015, <http://dx.doi.org/10.1080/13569775.2015.1061246>.

delle reti elettriche di Russia, Mongolia, Repubblica Popolare Cinese, Giappone, e Corea del Sud ad impianti eolici e fotovoltaici installati nel deserto del Gobi. L'obiettivo degli Stati ASEM è dunque riuscire a trasformare una dinamica originariamente competitiva in un'opportunità di cooperazione e interdipendenza tramite la creazione di imponenti corridoi energetici per una più bilanciata distribuzione dell'energia elettrica (o, nel caso dell'Europa, del metano).

A oggi permangono ostacoli non indifferenti alla realizzazione dell'Asian Super Grid. Tuttavia, il dibattito sull'ASG acquisisce rilevanza non solo per il fatto di essere stato posto al centro delle discussioni sulle energie rinnovabili in occasione dell'*ASEM Seminar on Renewable Energy 2015* di Ulan Bator, ma soprattutto per l'interesse manifestato dagli Stati ASEM dell'Asia Orientale ad acquisire *know-how* da potenziali partner europei – quali Danimarca, Norvegia e Germania – per lo sviluppo del progetto stesso. Ciò non sorprende in quanto i sistemi energetici norvegese e danese – rispettivamente basati sull'energia idroelettrica ed eolica – hanno raggiunto un livello di complementarietà record in Europa in termini di ripartizione dei rispettivi surplus di elettricità, mentre la Germania è riuscita a trasformare la propria *Energiewende* (“transizione energetica”) nel fiore all'occhiello di una lungimirante strategia di *soft power*, oltre ad essere percepita come leader nell'introduzione di leggi efficaci per l'ampliamento delle reti di trasmissione transnazionali e transfrontaliere.

In questo contesto, anche l'Italia potrebbe ragionevolmente proporsi ai paesi ASEM come partner affidabile nel settore dello sviluppo delle energie rinnovabili e delle tecnologie dei materiali di trasmissione elettrica. Questo si deve soprattutto all'esperienza accumulata negli ultimi anni da Terna, annoverato tra i gruppi europei leader nei programmi di dimostrazione (in particolare il “Demo3”) per lo sviluppo di infrastrutture per la trasmissione elettrica a rete continua. Tali programmi rientravano originariamente nel progetto “Best Paths”, parzialmente finanziato dall'UE nel 2014 in vista di una futura realizzazione dell'Unione dell'energia.

Per il momento, a voler trarre il maggior numero di spunti dall'esperienza dei singoli paesi europei è proprio la Mongolia, membro ASEM dal potenziale eolico di circa 1 terawatt³⁶, che intende proporsi come snodo nevralgico dell'ASG tramite il Progetto Gobitec, iniziativa che prevede l'installazione di sistemi di alta tecnologia rinnovabile nelle alture del Gobi con l'obiettivo di rifornire di elettricità l'Asia Nord-Orientale.

Energia Nucleare per Uso Civile

Nel giugno 2012, la Nuclear Accident Independent Investigation Commission (NAIIC) presentò ai vertici della Dieta Nazionale giapponese un rapporto sul disastro nucleare avvenuto nella prefettura di Fukushima. La Commissione classificò l'incidente come imputabile a un errore umano, accusando le istituzioni deputate alla gestione dell'energia nucleare in Giappone di aver effettuato le operazioni di monitoraggio delle centrali del Paese in modo quasi interamente autonomo e su

³⁶ Lee, M., Park, D. e Saunders, H. D., “Regional cooperation and integration for energy security”. In: Lee, M., Park, D. e Saunders, H. D. (a cura di), *Asia's Energy Challenge: Key Issues and Policy Options*, Londra: Routledge e Asian Development Bank, 2015.

base volontaria, violando così gli standard di sicurezza previsti dall'Agencia Internazionale dell'Energia Atomica (IAEA)³⁷.

La lezione di Fukushima incise profondamente sulla natura delle discussioni in tema di energia che da quel momento si sarebbero tenute in ambito ASEM. Se da un lato, infatti, l'incidente convinse gli Stati ASEM della necessità di avviare seminari multilaterali dedicati al settore dell'energia nucleare, dall'altro li indusse a trattare il tema esclusivamente in termini di sicurezza degli impianti a fronte di catastrofi naturali e incidenti (*nuclear safety*). Dal 2012 a oggi, i membri dell'ASEM hanno avviato diversi progetti di cooperazione per il corretto sviluppo dei rispettivi programmi nucleari, individuando trasparenza, gestione delle conoscenze (*knowledge management*), e rafforzamento delle rispettive capacità istituzionali e gestionali (*capacity building*) come principali obiettivi della collaborazione.

Il principio di "trasparenza" richiede agli Stati ASEM di perseguire politiche nucleari effettuando accurate analisi di costi e benefici che prendano in considerazione anche le numerose istanze della società civile. Richieste di maggiore trasparenza istituzionale sono finora pervenute da Stati – quali Indonesia e Lituania – che temono l'impatto ambientale transfrontaliero di centrali costruite da Paesi terzi in regioni non reputate "idonee" in base alla Convenzione di Espoo³⁸. Per "gestione delle conoscenze" s'intende il trasferimento di *know how* tra gli Stati ASEM: un processo di condivisione generalmente unidirezionale, che ha permesso agli Stati dell'Asia rappresentati nel forum di acquisire maggiori competenze tecniche grazie a iniziative proposte dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (DG DEVCO) della Commissione Europea. Tuttavia, i membri dell'ASEAN (Indonesia, Singapore, e Thailandia *in primis*) hanno ormai come obiettivo fornire un contributo più tangibile alle attività di *knowledge management* ASEM, dando il via a un dialogo vero e proprio con le istituzioni UE. La nozione di "rafforzamento delle capacità istituzionali e gestionali", infine, rimanda alla necessità dei membri ASEM di effettuare i test di resistenza (*stress test*) dei rispettivi impianti nucleari, sottoponendoli inoltre a revisioni periodiche per garantirne la sicurezza nel rispetto degli standard IAEA.

Gli Stati ASEM riconoscono che il perseguimento di questi obiettivi strategici nel settore dell'energia e della sicurezza nucleare possa aver luogo solo grazie a continui scambi di informazioni *intra-* e *inter-*continentali. Vale la pena citare in questa sede alcuni rilevanti risultati di sostanza, quali l'avvio da parte dell'esecutivo di Bangkok dell'iniziativa ASEANTOM, dettata dalla volontà degli Stati membri ASEAN di emulare il modello EURATOM di gestione delle politiche nucleari UE, e l'avvio di uno studio di preparazione alle emergenze nucleari nel Sud-Est Asiatico, frutto della cooperazione tra DG DEVCO, i Paesi ASEAN e l'IAEA. Tra i futuri obiettivi degli Stati ASEM rientrano, invece, un maggiore sforzo di armonizzazione delle pratiche in materia di sicurezza nucleare, l'introduzione in Asia di un sistema di monitoraggio delle emergenze radiologiche basato sui modelli UE forniti dai progetti WebECURIE ed EURDEP, e l'avvio di studi approfonditi sull'importante nesso tra *nuclear safety* e *nuclear security* per la messa in sicurezza degli impianti non solo a fronte di disastri naturali, ma anche di atti di natura dolosa.

³⁷ NAIIC, "The Official Report of the Fukushima Nuclear Accident Independent Investigation Commission", Tokyo: National Diet of Japan, 2012, <http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/3856371/naiic.go.jp/en/report>.

³⁸ Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (Espoo), 1991, http://www.unece.org/env/eia/about/eia_text.html.

6. Le prospettive della cooperazione commerciale e finanziaria tra Europa e Asia³⁹

Nel loro insieme i 51 stati membri⁴⁰ dell'ASEM rappresentano circa il 60% della popolazione mondiale, oltre il 50% del PIL e quasi il 60% del commercio internazionale, come ha sottolineato il rappresentante del Ministero degli Esteri indiano nel corso del "Simposio sulle direzioni future" dell'ASEM nel marzo 2015.⁴¹ Pur essendo essenzialmente un forum di dialogo tra Asia ed Europa e non annoverando tra le proprie finalità quella di istituire un'area di libero scambio, né quella di avviare un processo di istituzionalizzazione, una maggiore integrazione economica tra i membri è comunque un obiettivo chiave postulato dal secondo pilastro dell'ASEM. A tal fine, nel corso degli anni, sono state promosse iniziative come il *Trade Facilitation Action Plan* (TFAP); l'*Investment Promotion Action Plan* (IPAP); l'*ASEM Trade Pledge*, dichiarazione d'intenti contro politiche protezionistiche; l'*ASEM Trust Fund* istituito per fornire assistenza ai paesi colpiti da crisi finanziarie e l'*Asia-Europe Business Forum* (AEBF) con l'obiettivo di coinvolgere il settore privato.⁴² Tuttavia, proprio sul piano economico l'ASEM ha mostrato le maggiori debolezze se si considera che, mentre gli incontri dei Ministri degli Esteri (FMM) si sono regolarmente svolti su base annuale o biennale – dal primo a Singapore nel 1997 all'ultimo del 2015 in Lussemburgo –, le riunioni dei titolari dei ministeri dell'economia (EMM) si sono interrotte a Rotterdam nel 2005.⁴³ Eppure, come si illustrerà, proprio sul piano economico l'area ASEM mostra una forte e crescente interconnessione.

Per analizzare i flussi commerciali relativi agli stati ASEM, un primo approccio consiste nel dividere questi ultimi in due blocchi: da un lato i paesi europei e dall'altro gli stati asiatici. Adottando tale approccio si può notare che i partner asiatici dell'ASEM rappresentano per il blocco europeo circa un terzo delle esportazioni e quasi la metà delle importazioni (nel 2013 rispettivamente il 30% e il 44%). Cina e Russia hanno un ruolo decisivo, sia come clienti sia come fornitori, dato che congiuntamente pesano per oltre il 50% delle esportazioni del blocco europeo (28,4% la Cina e 22,9% la Russia) e oltre il 65% delle importazioni (rispettivamente 37,8% e 27,8%).⁴⁴ Un secondo approccio che permette di mettere in luce l'interdipendenza commerciale all'interno dell'ASEM consiste nel prendere in esame, per ciascun Paese, i principali clienti e fornitori. Da tale analisi emerge come, per quasi tutti gli stati dell'ASEM, i partner extra-ASEM abbiano un ruolo marginale sia per quanto concerne le esportazioni sia relativamente alle importazioni (grafici 2 e 3), con l'unica significativa eccezione degli Stati Uniti, naturalmente.⁴⁵

³⁹ A cura di Gabriele Giovannini.

⁴⁰ Ai 51 stati membri si aggiungono il Segretariato dell'ASEAN e l'Unione Europea.

⁴¹ ASEM Symposium on the Future Direction of ASEM, Final Report, Bangkok, 30 marzo 2015, <http://www.aseminfoboard.org/events/asem-symposium-future-direction-asem>.

⁴² Liow, J. e Leifer, M., *Dictionary of the Modern Politics of Southeast Asia*, Londra: Routledge, 2015.

⁴³ Dati dal sito del Servizio Europeo per l'Azione Esterna, consultato l'8 aprile 2016, http://eeas.europa.eu/asem/meetings/index_en.htm.

⁴⁴ Eurostat newsrelease n. 153/2014, Le statistiche non includono i dati riferiti a Hong Kong.

⁴⁵ Elaborazione su dati WTO riferiti al 2014, ad eccezione dei dati per il Laos tratti dall'Economist Intelligence Unit e riferiti al 2013. I grafici 1 e 2 considerano solo i dati dei principali partner commerciali e non implicano pertanto necessariamente che l'intera percentuale rimanente di interscambio avvenga con paesi ASEM. I dati degli scambi con Hong Kong sono considerati intra-ASEM.

Il Grafico 2 indica la percentuale di esportazioni verso i clienti chiave extra-ASEM di tutti i 51 membri e mostra come in 33 casi la quota sia inferiore al 10% (nessun cliente extra-ASEM di rilievo in 6 casi), in 11 casi si collochi tra il 10% e il 20%, e nei rimanenti 7 casi tra il 20% e il 30%. Dal Grafico 2 emerge anche molto chiaramente il ruolo preponderante degli Stati Uniti in questo contesto. Gli Stati Uniti sono, infatti, il primo cliente extra-ASEM in 33 casi e l'unico di rilievo in 21, ma solo in 13 casi la loro quota supera il 10% ed esclusivamente per Cambogia (23,5%), Irlanda (22,3%) e Bangladesh (21%) è superiore al 20%. Tuttavia il grafico non mostra che, in termini assoluti, gli Stati Uniti sono la prima destinazione solo per le esportazioni di 7 economie asiatiche dell'ASEM (Bangladesh, Cambogia, Cina, India, Giappone, Pakistan e Vietnam) e di un'economia europea, l'Irlanda, ma che solo nei casi di Cina e Giappone superano il dato aggregato del blocco UE. Oltre agli Stati Uniti, solo la Turchia costituisce un mercato d'approdo rilevante per vari stati ASEM, pur figurando come primo cliente solo nel caso della Grecia. Infine, appare nettamente la scarsa incidenza delle esportazioni indirizzate verso altri stati extra-ASEM. Il dato che appare come "altro" nel grafico riflette, in quasi tutti i casi, le esportazioni verso alcuni importanti mercati della regione in cui i paesi in questione si collocano. Infatti, nei casi di Malta (Egitto 13,3% e Libia 5,6%), Croazia (Bosnia-Erzegovina 11,9% e Serbia 5,6%), Lituania (Bielorussia 4,7% e Ucraina 3,7%), Cipro (Israele 5,4% ed Egitto 2,4%), Slovenia (Serbia 3,3% e Bosnia-Erzegovina 2,5%), Russia (Bielorussia 3,2%) e Lettonia (Bielorussia 1,7%) la rilevanza della prossimità geografica è evidente. Fa eccezione il Portogallo a causa delle esportazioni verso le ex colonie (Angola 6,6% e Brasile 1,3%).

Sul lato delle importazioni, come si può apprezzare attraverso il Grafico 3, il fenomeno appare ancora più marcato. Il numero dei fornitori extra-ASEM con una quota inferiore al 10% sale, infatti, a 37, e si attesta a 6 quello dei paesi privi di fornitori di rilievo al di fuori dell'ASEM, mentre solo nei casi di Malta (21,6%) e Pakistan (30,4%) si registrano tassi superiori al 20%. Il ruolo degli Stati Uniti è altrettanto significativo dal momento che in 22 casi costituiscono l'unico partner extra-ASEM degno di nota. Tuttavia, a causa della competitività delle esportazioni asiatiche, cinesi in primis, in nessuno di questi casi gli Stati Uniti si posizionano come primo fornitore. In modo analogo all'export, criteri geografici determinano spesso quote ridotte – sempre inferiori al 10% – di importazioni provenienti da paesi extra-ASEM come nel caso della Turchia (7,2% e 5,7% rispettivamente per Malta e Bulgaria), della Bielorussia e dell'Ucraina (entrambe contano per circa il 5% delle importazioni russe) o di Taiwan (rispettivamente l'8,2% e il 7,8% dell'import di Singapore e Cina). Un fattore aggiuntivo è però rappresentato dai flussi di importazioni energetiche che dai paesi del Golfo raggiungono le coste asiatiche. Gli approvvigionamenti extra-ASEM di un certo rilievo di India (Arabia Saudita 7,1%, Emirati Arabi Uniti 5,9%) e Pakistan (Emirati Arabi Uniti 14,9%, Arabia Saudita 9,3%, Kuwait 6,2%) si svolgono interamente lungo tale direttrice, mentre le forniture dell'Arabia Saudita a Giappone (5,8%) e Corea del Sud (7,3%) affiancano le importazioni dagli Stati Uniti.

Guardando dunque al commercio ASEM attraverso l'ottica dei partner commerciali rilevanti esterni alla piattaforma, emerge chiaramente come l'incidenza di questi ultimi sia marginale. Allo stesso tempo è necessario rilevare che, seppure al di là degli Stati Uniti nessun paese esterno all'ASEM abbia un peso commerciale significativo, tale interconnessione è senza dubbio causata in gran parte dalla crescente integrazione intra-regionale che caratterizza i due blocchi in seno all'ASEM, nel caso asiatico soprattutto grazie alla proliferazione di accordi di libero scambio (FTAs).⁴⁶

⁴⁶ Ad inizio 2013 l'integrazione intra-regionale del blocco asiatico dell'ASEM era del 57,3% contro il 67,2% del blocco europeo e cresceva ad un tasso maggiore (14%) rispetto al commercio con il resto del mondo (11%). Khandekar, G. "EU-Asia trade: in need of a strategy", Bruxelles: Madrid, 2013.

Cionondimeno, non solo le economie ASEM forniscono il 44% delle importazioni totali dell'Unione Europea e assorbono il 30% delle sue esportazioni, ma il trend è in costante crescita avendo guadagnato tra il 2003 e il 2013 cinque punti percentuali sul totale delle esportazioni UE e il 4% sulle importazioni. Inoltre, anche nel senso opposto il blocco UE rappresenta un partner chiave per molti membri asiatici dell'ASEM sia come cliente sia come fornitore. L'UE, infatti, assorbe quote di esportazioni superiori al 10% nei casi di Bangladesh (53,3%), Cambogia (27,2%), Cina (15,9%), India (16,2%), Giappone (10,4%), Kazakistan (57,1%), Pakistan (29,2%), Filippine (10,9%), Thailandia (10,4%) e Vietnam (18,4%) ed è al contempo un fornitore chiave di molti stati non europei dell'ASEM tra cui spiccano Australia (17,6%), Brunei (11,5%), Cina (12,4%), India (10,5%), Corea del Sud (10,9%), Malaysia (10,4%), Nuova Zelanda (17,5%), Filippine (11,6%) e Singapore (12%).

I flussi commerciali mostrano che, pur in assenza di un accordo di libero scambio o di un'istituzione che supervisioni e promuova l'integrazione dell'area ASEM, la marcata e crescente interconnessione economica che caratterizza i 51 stati membri è un tratto distintivo delle relazioni eurasiatiche contemporanee. Analogamente a quanto accade a livello commerciale – benché i meeting dei Ministri delle Finanze (FinMM) non si siano interrotti come accaduto per quelli dell'economia –, a livello ufficiale la cooperazione finanziaria non va oltre il riconoscimento della necessità di far dialogare i rispettivi *regional financing arrangements* (RFAs), ovvero l'*European Stability Mechanism* (ESM) e la *Chiang Mai Initiative* (CMI), anche promuovendo un più stretto legame tra questi ultimi e il Fondo Monetario Internazionale (IMF).⁴⁷ Al contempo, però, proprio come avviene a livello commerciale, l'interconnessione economica dell'ASEM cresce sotto lo stimolo degli investimenti diretti esteri (IDE) intra-ASEM⁴⁸. Tale trend è dovuto soprattutto all'emergere degli investimenti da parte di operatori asiatici all'interno del blocco europeo dell'ASEM in una congiuntura post-crisi connotata da un'accresciuta necessità di attrarre capitali asiatici – soprattutto cinesi – per finanziare il debito e lo sviluppo infrastrutturale.⁴⁹ I dati relativi agli stock di IDE delle maggiori economie asiatiche dell'ASEM all'interno del blocco europeo tra 2008 e 2012 mostrano una crescita tanto rapida quanto costante: i 5,7 miliardi di euro di investimenti cinesi sono diventati 30,9; la Corea del Sud ha sostanzialmente raddoppiato il proprio stock portandolo a EUR 19,2 miliardi; il Giappone che partiva da una base molto più elevata (EUR 122 miliardi) ha superato i 162 miliardi. Meno rilevante è stato l'incremento di IDE dall'India (da EUR 6,2 miliardi a 8,8), mentre è ancora modesto, ma in rapida crescita, lo stock della Thailandia (circa EUR 3 miliardi nel 2012 a fronte di 536 milioni nel 2008). Inoltre, seppur più lentamente, nello stesso periodo anche gli IDE europei verso il blocco asiatico dell'ASEM sono cresciuti, soprattutto in Cina e India. Un altro sviluppo che favorirà la crescita degli investimenti intra-ASEM è rappresentato dall'istituzione della *Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB) che, pur essendo sorta su iniziativa di Pechino e includendo tra i propri membri molti paesi esterni all'ASEM, non solo annovera 37 dei 51 membri dell'ASEM, ma questi ultimi hanno un peso cruciale controllando l'84,1% delle azioni.

In conclusione, la cooperazione commerciale e finanziaria intra-ASEM sembra destinata ad aumentare grazie alla spinta naturale degli interessi privati che sostanziano gli attuali trend. Come

⁴⁷ 11th ASEM Finance Ministers' Meeting, Communiqué, Milano, 12 Settembre 2014.

⁴⁸ I dati relative agli IDE sono tratti da Eurostat, Asia-Europe Meeting (ASEM) e EU – key statistical indicators. [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asia-Europe_Meeting_\(ASEM\)_and_EU_-_key_statistical_indicators#Strong_ties_between_the_economies_of_the_Asia-Europe_Meeting](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asia-Europe_Meeting_(ASEM)_and_EU_-_key_statistical_indicators#Strong_ties_between_the_economies_of_the_Asia-Europe_Meeting).

⁴⁹ Godement, F. e Stanzel, A., “The European Interest in an Investment Treaty with China”, Londra: ECFR, 2015.

emerge chiaramente dal comunicato del Finance Ministers' Meeting in occasione dell'ultimo summit ASEM tenutosi a Milano, al momento manca però la volontà politica di trascendere la dimensione del forum di dialogo dell'ASEM sul piano commerciale e finanziario. In altre parole una mega-area di libero scambio ASEM non è all'orizzonte, non essendoci chiari *drivers* in tale direzione a differenza, ad esempio, di quanto avvenuto nel caso della *Trans-Pacific Partnership* (TPP), resa possibile da ben definiti interessi statunitensi. Tuttavia, la piattaforma ASEM, considerando il suo peso specifico in termini demografici ed economici, può svolgere un importante ruolo da mediatore riducendo i gap informativi all'interno dei negoziati sulle grandi aree di libero scambio come la *Trans-Pacific Partnership* (TPP), la *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) e la *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP), dato che molti stati impegnati in tali negoziati sono anche membri ASEM.⁵⁰ Può inoltre favorire la convergenza di interessi tra i membri del forum su macro tematiche legate agli assetti della *governance* economica globale. In questa direzione sembrano, infatti, andare la volontà di far pressione affinché la riforma dell'IMF venga ratificata da tutti gli stati membri e l'impegno condiviso verso una conclusione positiva del Doha Round in ambito WTO.

⁵⁰ TRANSTEC, "Stocktaking and Analysis of ASEM, Final report", Bruxelles, 2014, http://eeas.europa.eu/asem/in-the-news/docs/annex-1-asem-final-report-study-on-asem_en.pdf.

Grafico 2 I maggiori clienti extra-ASEM (dati in %)

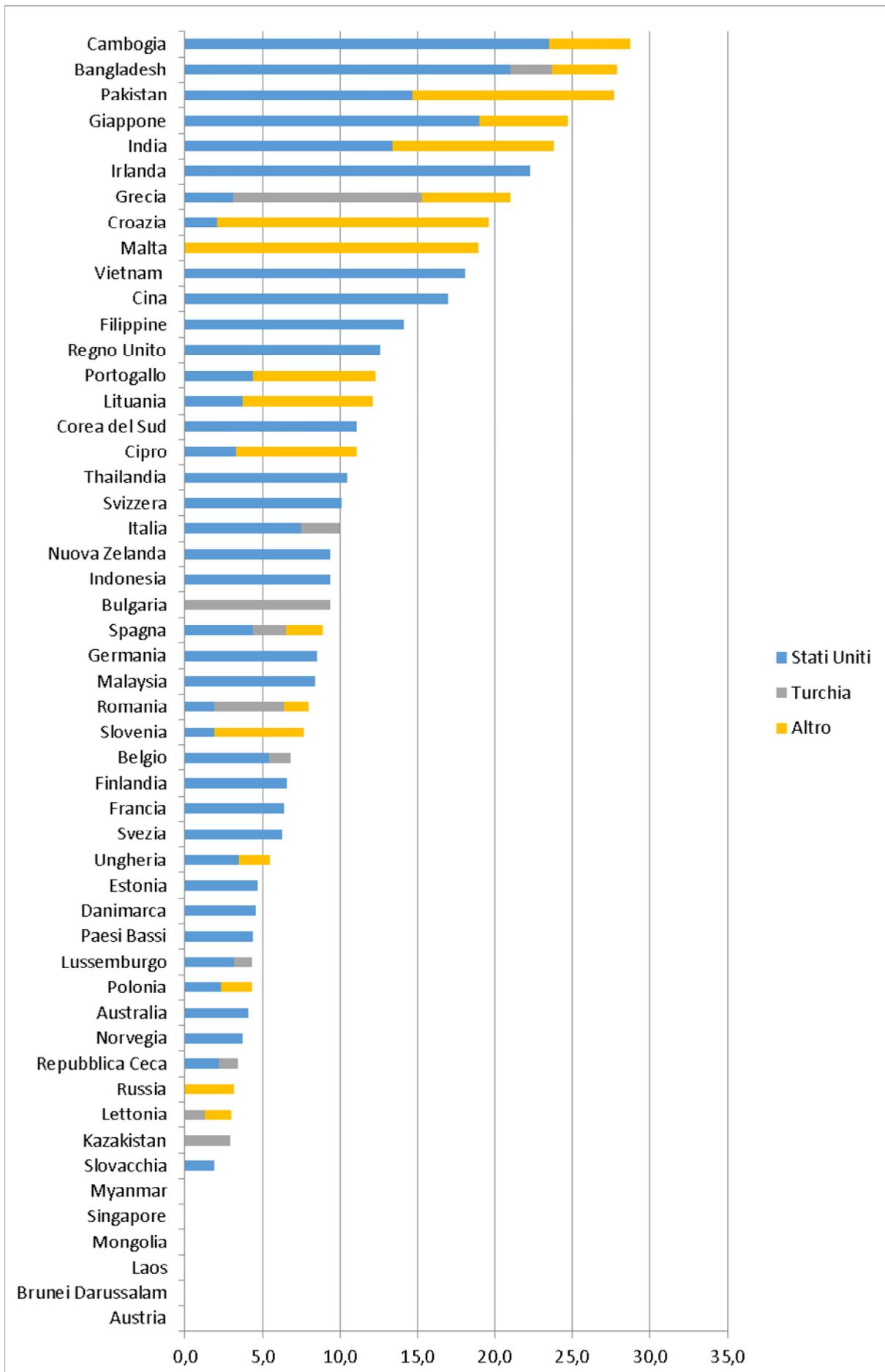
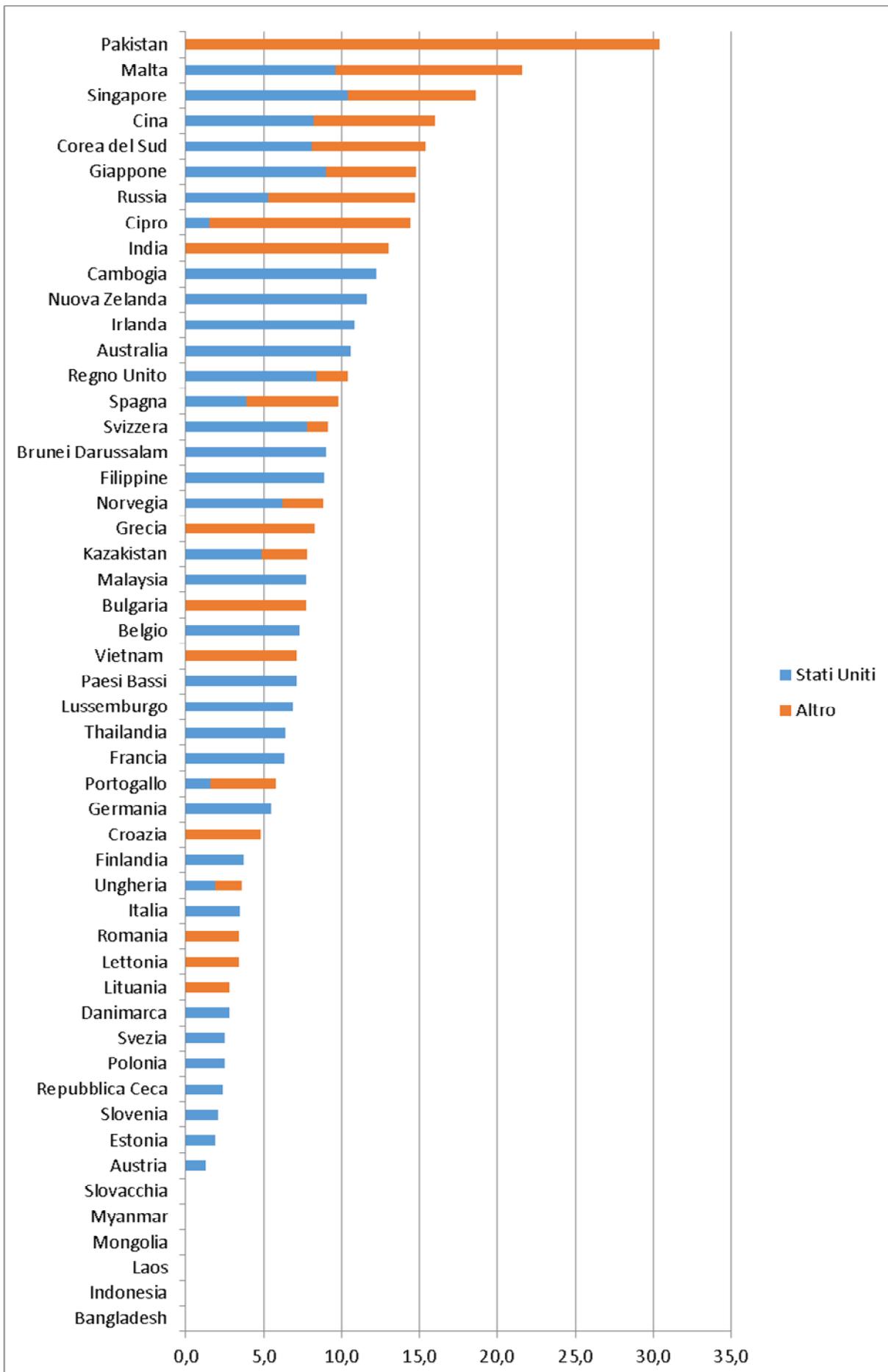


Grafico 3 I maggiori fornitori extra-ASEM (dati in %)



7. Le sfide della sicurezza non tradizionale⁵¹

Mentre lo scambio di merci, servizi e capitali ha permesso alle due estremità del continente euro-asiatico di stabilire rapporti economici sempre più forti e solidi, il confronto su temi di sicurezza è stato per molto tempo un esercizio di retorica, più che un autentico dialogo su cui costruire cooperazione. Ciò è dipeso principalmente dalla mancanza di una minaccia comune, capace di spingere i paesi europei e asiatici oltre le ritualità. Negli ultimi anni, tuttavia, la situazione ha iniziato a cambiare.

I temi su cui si sta sviluppando un dialogo euro-asiatico in materia di sicurezza sono principalmente tre: lotta alla pirateria marittima, lotta al terrorismo e sicurezza informatica. Tuttavia, se si esclude la lotta alla pirateria, la rinnovata volontà di affrontare assieme queste sfide tipiche di un mondo globalizzato non si è ancora tradotta in misure efficaci. Ciò è dovuto soprattutto a due fattori: il primo è la mancanza di impegno concreto per trovare basi comuni su cui lavorare, il secondo è la natura estremamente elusiva dei fenomeni in discussione. In particolare, manca una definizione condivisa di terrorismo e di sicurezza informatica. È importante evidenziare il fatto che, mentre le minacce alla sicurezza informatica sono fenomeni intrinsecamente privi di un ancoraggio geografico, il terrorismo e la pirateria marittima portano i paesi ASEM a concentrarsi soprattutto sulle dinamiche in essere fra Medio Oriente e Nord Africa. L'Italia, di conseguenza, ha l'onore, ma anche l'onere di essere in prima fila fra i candidati a costruire quei ponti che dovranno unire le parti coinvolte.

Pirateria marittima

La lotta alla pirateria nel Golfo di Aden è uno degli esempi di maggior successo di cooperazione internazionale contro una minaccia comune. Quasi tutti i paesi ASEM hanno contribuito all'interno delle task force organizzate dalla NATO (CTF-150 e CTF -151), o sotto l'egida della Politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) dell'Unione Europea, o semplicemente attraverso la piattaforma di coordinamento denominata Shared Awareness and Deconfliction (SHADE). Tutti gli interventi avvengono sotto il mandato delle Nazioni Unite attraverso le Risoluzioni 814 (2008), 1816 (2008), 1838 (2008) e 1846 (2008).

Il fenomeno della pirateria in acque somale, e più in generale nell'Oceano Indiano, iniziò a manifestarsi in maniera vistosa intorno al 2005. Quell'anno, attraverso la cattura di 149 navi che transitavano nell'area, i pirati riuscirono a ricavare fra i 315 e i 385 milioni di dollari USA in riscatti. Il commercio mondiale soffrì perdite quantificabili in circa 18 miliardi di dollari a causa dell'aumento del costo delle assicurazioni, della necessità di ricorrere a servizi di sicurezza privati e del maggior consumo di carburante imposto da rotte alternative.⁵² Nonostante il pattugliamento con navi militari sia cominciato nel 2008, soltanto nel 2013 si è notata una netta diminuzione degli attacchi e degli avvistamenti di possibili pirati.

Nonostante ciò, l'intervento militare rimane un palliativo al problema. La diminuzione della frequenza di attacchi di pirati attorno al Corno d'Africa è stata infatti controbilanciata da un incremento degli stessi più a oriente, nelle acque dell'Oceano Indiano. I pirati somali hanno inoltre iniziato una nuova attività redditizia: offrire protezione a pagamento a quelle navi, soprattutto pescherecci, che navigano più vicine alle coste e dunque fuori dalla zona pattugliata dalle forze

⁵¹ A cura di Andrea Ghiselli.

⁵² Blair E., "Tackling Somali piracy needs new onshore focus: World Bank," Reuters, 11 aprile 2013, <http://www.reuters.com/article/us-somalia-piracy-idUSBRE93A07A20130411>.

internazionali. La soppressione temporanea del fenomeno si è peraltro rapidamente tradotta in un minor ricorso alle compagnie di sicurezza private: ciò è indice del fatto che si è abbassata la guardia quando, in realtà, i problemi socio-economici che spingono molti abitanti dell’Africa orientale a darsi alla pirateria non sono stati risolti. Per questa ragione non è possibile escludere che, nei prossimi anni, la pirateria torni a manifestarsi attraverso attacchi contro i pescherecci che operano fuori dalle zone messe in sicurezza e, spesso, illegalmente entro le acque territoriali somale. Continuare e rafforzare l’azione militare comporterebbe comunque una notevole estensione della superficie da controllare, e quindi significativi costi aggiuntivi per gli Stati coinvolti.

Oltre all’estrema povertà, uno dei motivi principali solitamente indicati dai pirati catturati per giustificare le proprie azioni è la paura causata da organizzazioni criminali e terroristiche, Al-Shabab in particolare. Essi sarebbero infatti costretti dai terroristi a prendere il mare in cerca di potenziali prigionieri per chiederne poi il riscatto. Un forte collegamento fra pirateria e terrorismo è rintracciabile anche nel fatto che l’aumento degli attacchi pirata, nel 2005, è avvenuto in contemporanea con l’inizio dell’operazione, tuttora in atto, delle forze congiunte dell’Etiopia e del Parlamento federale di transizione della Repubblica Somala contro le varie organizzazioni terroristiche attive in Somalia.

Terrorismo

Indirettamente il terrorismo è dunque una delle cause della pirateria in uno snodo cruciale delle vie di comunicazione fra Europa e Asia. Direttamente, com’è tristemente dimostrato dai numerosi attentati avvenuti di recente, il terrorismo è un’altra delle grandi minacce che i paesi ASEM devono affrontare assieme. Solo nel 2014, sono morte 8.180 persone in seguito a 5.601 attentati terroristici nelle regioni cui appartengono i paesi ASEM.⁵³

Tuttavia, le motivazioni sottese a questi atti sanguinosi sono spesso diverse a seconda del contesto sociale, politico ed economico in cui vengono compiuti. Infatti, mentre in Asia e nell’Europa Occidentale la maggior parte degli attentati sono riconducibili a una matrice religiosa, nell’Asia Centrale e in Russia le motivazioni appaiono prevalentemente di natura politica, mescolate ad aspirazioni indipendentistiche. Ciò fa sì che uno stesso evento assuma significati diversi a seconda di chi lo osserva.

Inoltre, il governo russo e quello cinese – due tra i paesi partecipanti più influenti dell’ASEM – sono propensi a ricondurre al terrorismo islamico attentati che hanno una matrice politica oppure sono causati da politiche di discriminazione etnica. Si tratta di una linea che trova facile sponda nei media internazionali e aggiunge ulteriore pressione sui governi occidentali affinché attuino misure più restrittive nei confronti di cittadini di nazionalità e credi religiosi diversi. In questo senso è da notare la crescita, in Europa, di gruppi politici xenofobi e, allo stesso tempo, favorevoli ad un approccio meno aggressivo nei confronti della Russia con riferimento al dossier ucraino.

La lotta al terrorismo risulta, quindi, estremamente difficile da praticare efficacemente all’interno dei confini dei paesi ASEM. Inoltre, anche un impegno per contrastare alla fonte la minaccia, cioè in Medio Oriente e Nord Africa, rimane tanto necessario quanto problematico. Nell’azione di contrasto alle organizzazioni terroristiche sono infatti coinvolti Paesi capaci di contribuire in maniera sostanziale sia a livello militare sia diplomatico, ma che non hanno una linea comune. Questa mancanza di coordinamento è ancora più palese a fronte di un allineamento nella retorica e nei metodi usati dalle organizzazioni terroristiche islamiche mediorientali e di altre regioni. È

⁵³ Institute for Economics and Peace, *Global Terrorism Index 2015*, Sidney, 2015, <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/11/Global-Terrorism-Index-2015.pdf>.

sintomatico di questo cambiamento quanto avvenuto in Cina negli ultimi anni. In precedenza gli attacchi contro le forze dell'ordine cinesi nelle regioni occidentali del paese erano effettuati soprattutto da soggetti di religione islamica, ma erano principalmente il frutto della frustrazione nei confronti di politiche di assimilazione culturale forzata delle minoranze etniche. Di recente, si è assistito a un cambiamento nei bersagli e nelle modalità di esecuzione degli attentati (uccisione di civili, senza distinzioni etniche e religiose, con attacchi suicidi), che assomigliano sempre più a quanto avviene in Iraq o in Afghanistan. È difficile verificare fino in fondo la credibilità delle rivendicazioni degli attentati terroristici – sia che si tratti dei recenti eventi di Bruxelles o delle esplosioni multiple a Jakarta, capitale dell'Indonesia, a gennaio –, tuttavia non ci sono dubbi sul fatto che l'acutizzarsi del problema dell'estremismo politico e del terrorismo, in Medio Oriente e Nord Africa, rappresenti una minaccia crescente per i paesi ASEM.

Sia come causa sia come conseguenza della continua instabilità dei paesi a suo tempo coinvolti nella cosiddetta Primavera Araba, il terrorismo rappresenta anche una minaccia per la sicurezza energetica di molti paesi ASEM. Mentre è estremamente improbabile che organizzazioni terroristiche riescano a controllare un numero di pozzi petroliferi tale da influenzare l'economia mondiale, è possibile che per effetto di un rafforzamento dei gruppi terroristici nella regione si osservi un nuovo aumento della pirateria in aree chiave per il traffico marittimo.

Sicurezza Informatica

Un'altra minaccia riconosciuta sempre più come una delle sfide cruciali dei prossimi anni è quella che riguarda la Rete: basti pensare che negli USA è stato coniato il termine “Pearl Harbor informatica” per descrivere un potenziale attacco contro le infrastrutture digitali del paese, i cui effetti potrebbero essere ben più gravi di quelli di un attacco terroristico “convenzionale” su grande scala. Per quanto riguarda i privati, è stato stimato che una società di cinquanta dipendenti debba spendere in media intorno ai 55.000 dollari all'anno per assicurarsi le necessarie difese informatiche. Un esempio dei potenziali rischi a cui società private possono esporsi è ben evidenziato da dati raccolti in Regno Unito nel 2014: a fronte di un leggero calo delle intrusioni informatiche, il danno causato da un singolo attacco è stato quantificato fra le 65.000 e le 115.000 sterline, in crescita rispetto agli anni precedenti.⁵⁴ Bisogna aggiungere che queste cifre sono probabilmente il frutto di una stima al ribasso, causata dal fatto che molte società preferiscono non rendere noto questo genere di incidenti per evitare danni alla propria reputazione.

Se è complicato stabilire una politica comune tra i paesi ASEM per combattere il terrorismo “classico,” proteggere la sicurezza informatica dei cittadini e delle istituzioni governative è molto di più difficile, se non pressoché impossibile. Ciò essenzialmente per la sostanziale impossibilità di risalire all'identità di chi ha lanciato l'attacco. Spesso, l'unico modo per formulare ipotesi più o meno solide è quello di guardare alla complessità delle tecniche e alla scala dell'attacco portato a termine. Infatti, il numero dei cyber criminali comuni è elevatissimo perché è sufficiente una conoscenza non approfondita dell'informatica e la disponibilità di un solo computer per infliggere seri danni. Per fare breccia nelle difese di istituzioni governative o di grandi società private è invece necessario che sia coinvolto un gruppo di persone che dispongono di risorse umane e economiche che soltanto un'agenzia di Stato può fornire. Per esempio, ci sono pochi dubbi sul fatto che gli attacchi informatici contro le organizzazioni statali della Georgia nel 2009 o il virus che fra il 2009 e il 2010 infettò le centrifughe nucleari iraniane siano stati organizzati rispettivamente da Russia e Stati Uniti. Nessun privato dispone delle risorse necessarie a portare a termine atti del genere. Al di

⁵⁴ Willetts D., “Cost of business cyber security breaches almost double,” UK Government - Department for Business Innovation and Skills, 29 aprile 2014, <https://www.gov.uk/government/news/cost-of-business-cyber-security-breaches-almost-double>.

là di questi casi eclatanti, generalmente classificati come espressioni di guerra informatica, le divergenze sulle categorie in cui classificare il fenomeno – terrorismo informatico o crimine informatico – non favoriscono l'individuazione di politiche di contrasto sinergiche.

Inoltre, come nel caso del terrorismo, alcuni governi hanno approvato nuove leggi, ufficialmente contro il crimine e il terrorismo informatico, ma che di fatto rafforzano la capacità di sorveglianza degli apparati governativi nei confronti dei propri cittadini e degli stranieri residenti nel paese. Se, come e quanto un governo abbia il diritto di adottare misure che limitano la libertà di espressione va giudicato, ed eventualmente giustificato, in rapporto alle circostanze in cui tali decisioni vengono assunte. I costi economici di queste scelte, invece, sono cosa certa. Ad esempio, la legge in materia di sicurezza informatica recentemente entrata in vigore in Cina è vista da molti come un modo per espandere la sorveglianza governativa anche sulle attività delle imprese straniere e, allo stesso tempo, aiutare l'industria locale con misure protezionistiche, impedendo l'uso di prodotti ad alto contenuto tecnologico importati dall'estero secondo logiche di presunta maggior sicurezza da infiltrazioni esterne.

L'ASEM non è la sede in cui questioni di sicurezza vengono normalmente discusse, ma è evidente che una maggiore integrazione e cooperazione economica non possa che prevedere soluzioni condivise anche riguardo ai tre temi discussi: pirateria, terrorismo, sicurezza informatica. A fronte delle difficoltà nel trovare definizioni condivise che divengano la base per l'individuazione di politiche comuni, deve essere considerato il fatto che le radici di questo genere di minacce – soprattutto terrorismo e pirateria marittima – affondano nel disagio economico e sociale. Da questo punto di vista un'intesa fra gli Stati ASEM su come creare prosperità attraverso il commercio e aumentare gli investimenti può avere effetti positivi anche nel campo della sicurezza.

8. Cambiamento climatico e profili di rischio ambientale nello spazio ASEM⁵⁵

I rischi derivanti dal cambiamento climatico variano in funzione dell'esposizione a minacce (*hazard*) e alla vulnerabilità, tenuto conto della capacità di adattamento di un dato territorio e dei relativi sistemi culturali, sociali, economici e politici. Le minacce legate al cambiamento climatico includono, in particolare, cambiamenti persistenti in termini di temperatura e precipitazioni, innalzamento del livello medio dei mari e maggiore frequenza di eventi meteo estremi.

Vaste aree della regione Asia-Pacifico sono caratterizzate da elevata esposizione e vulnerabilità a tali fattori e sono pertanto soggette a subire impatti considerevoli in quattro ambiti:⁵⁶

1. perdita di vite umane come diretta conseguenza di eventi meteo estremi;
2. danni a infrastrutture, insediamenti umani e attività produttive dovuti a eventi meteo estremi e innalzamento del livello medio dei mari;
3. scarsità di acqua e cibo dovuta al mutamento delle temperature e della distribuzione delle precipitazioni, nonché alla compromissione dei servizi ecosistemici;
4. danni socio-culturali, connessi alla compromissione degli ambienti di vita con conseguente trasformazione del rapporto fra società umane e natura.

⁵⁵ A cura di Daniele Brombal.

⁵⁶ International Panel on Climate Change (IPCC), *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change*, 2015. Asian Development Bank (ADB), *Addressing Climate Change and Migration in the Asia and the Pacific*, ADB, Tokyo, 2012.

Nelle figure riportate qui di seguito sono raffrontati il contributo dei singoli paesi alle emissioni globali di gas serra e la vulnerabilità a eventi meteo estremi indotti dal cambiamento climatico. È possibile notare come la vulnerabilità della regione Asia-Pacifico sia maggiore rispetto a quella delle altre parti del globo.

Figura 1 Origine emissioni gas serra (2014)⁵⁷

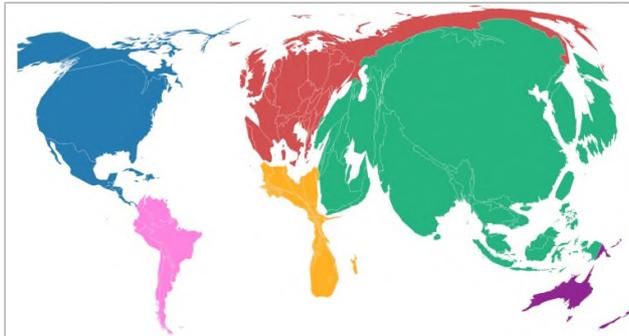
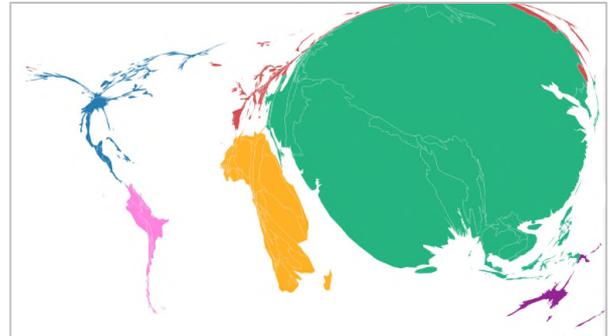


Figura 2 Vulnerabilità al cambiamento climatico⁵⁸



Fra le aree maggiormente soggette agli impatti del cambiamento climatico a livello globale (c.d. *hotspot*) figurano paesi localizzati nel subcontinente indiano (Pakistan, India, Bangladesh), in Asia sudorientale (Vietnam, Cambogia, Laos, Myanmar), in Asia orientale (Cina e Giappone) e in Asia centrale (Kazakistan, Uzbekistan, Tajikistan, Kirghizistan).⁵⁹

Con riferimento all'Asia sudorientale le maggiori minacce sono associate a inondazione costiera, esondazioni fluviali e tifoni; nel subcontinente indiano a questi si aggiunge la scarsità d'acqua (cfr. Figura 3).

In Asia centrale desta particolare preoccupazione l'approvvigionamento idrico, mentre in Asia orientale la Cina è soggetta a rischi molteplici, quali inondazioni costiere, esondazioni fluviali, scarsità di risorse idriche nelle aree centrali, settentrionali e occidentali, ondate di calore nelle aree settentrionali e centro-orientali.

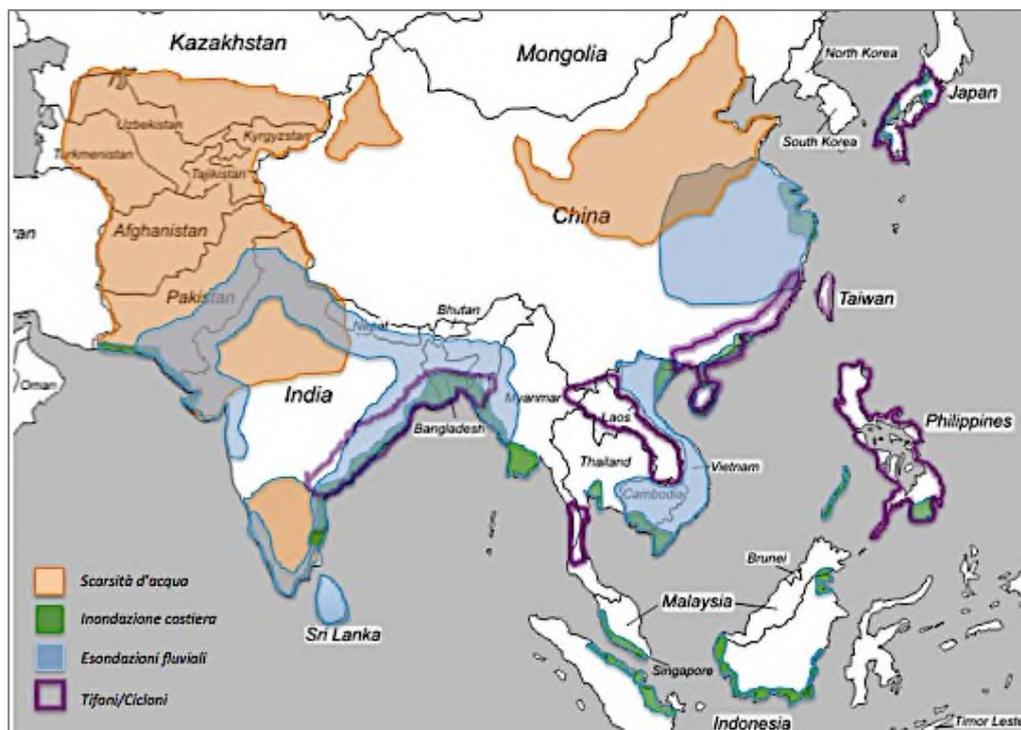
Particolarmente saliente è il fatto che le aree a maggior rischio coincidono con quelle più densamente popolate. Con particolare riferimento alle aree soggette agli impatti dell'innalzamento del livello dei mari, si stima che nel 2050 la popolazione a rischio nella regione Asia-Pacifico sarà di 139,6 milioni di individui, ripartiti tra India (37,2 milioni), Bangladesh (27 milioni), Cina (22,3 milioni), Indonesia (20,9 milioni), Filippine (13,6 milioni), Vietnam (9,5 milioni) e Giappone (9,1 milioni).

⁵⁷ KILN, *Carbon Map*, 2016, <http://www.carbonmap.org/#PeopleAtRisk>.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ Le cifre che seguono con riferimento alle minacce cui è esposta la regione dell'Asia-Pacifico sono tratte da Asian Development Bank (ADB), *Addressing Climate Change and Migration in the Asia and the Pacific*, ADB, Tokyo, 2012, pp. 14 e seguenti.

Figura 3 Hot spot del cambiamento climatico nella regione Asia-Pacifico⁶⁰



Il cambiamento climatico agisce come moltiplicatore dei rischi connessi a incolumità e sicurezza fisica, sicurezza alimentare e idrica, flussi migratori, instabilità nazionale e internazionale.

Incolumità e sicurezza fisica

Oltre ai dati già citati relativi all'innalzamento del livello dei mari, la regione Asia-Pacifico risulta essere a livello globale l'area più soggetta a perdite di vite umane causate da eventi meteo estremi, la cui frequenza e portata è prevista in crescita a causa del cambiamento climatico.

Fra i 10 paesi più colpiti nel periodo 1994-2013 a livello mondiale, 5 sono situati nella regione. Nella Tabella 1 vengono riportate le medie annuali del numero di decessi e mortalità per tali paesi, riferite al periodo 1994-2013.⁶¹

Tabella 1 Decessi e mortalità causati da eventi meteorologici estremi (media annuale 1994-2013)⁶²

⁶⁰ Elaborazione dell'autore sulla base di dati Asian Development Bank (ADB), *Addressing Climate Change and Migration in the Asia and the Pacific*, ADB, Tokyo, 2012; International Panel on Climate Change (IPCC), *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015.

⁶¹ Kreft, S., Eckstein, D., Junghans, L., Kerestan, C., Hagen, U., *Global Climate Risk Index 2015*, GermanWatch, Berlino, 2015, p.7.

| Paese | Decessi | Decessi x 100,000 abitanti | Numero eventi |
|------------|---------|----------------------------|---------------|
| Myanmar | 7.137 | 14,80 | 41 |
| Filippine | 934 | 1,13 | 328 |
| Bangladesh | 749 | 0,54 | 228 |
| Vietnam | 392 | 0,48 | 216 |
| Pakistan | 457 | 0,31 | 141 |

Sicurezza alimentare

Nel lungo periodo, a livello globale il cambiamento climatico contribuirà a una riduzione della resa agricola in larga parte delle regioni temperate e subtropicali.⁶³ Per la fine del secolo (2100), si stimano riduzioni nelle rese di mais (-10%/-35%), riso (-5/-20%) e soia (0%/-30%). La riduzione interesserà con ogni probabilità anche il frumento (+5%/-15%).⁶⁴ Riduzioni più elevate interesseranno le aree di maggiore produzione cerealicola (in specie gli USA).

Nell'Asia-Pacifico la produzione totale diminuirà in modo particolare nel subcontinente indiano (0/-30%), Asia sudorientale (0/-10%), parte dell'Asia orientale (Cina centro-orientale, 0/-10%).⁶⁵ Stante le proiezioni di aumento della popolazione globale (9,6 miliardi di individui nel 2050) e la connessa necessità di aumentare la produzione agricola (+69% in termini di apporto calorico rispetto al 2006)⁶⁶, è ragionevole ritenere che il calo della produzione in vaste aree della regione Asia-Pacifico comporterà ricadute negative su sicurezza alimentare e accesso al cibo da parte delle fasce di popolazione più vulnerabili sotto il profilo socio-economico.

Accesso a risorse idriche

La scarsità di risorse idriche in larghe aree di Asia orientale (Cina) e subcontinente indiano sarà esacerbata dal rapido scioglimento dei ghiacciai himalayani. Dati relativi alla regione dell'Everest stimano una riduzione della massa dei ghiacciai compresa tra il 70 e il 99% entro il 2100.⁶⁷ Con particolare riferimento a India e Cina la scarsità d'acqua sarà esacerbata anche dai massicci fenomeni di urbanizzazione in corso, nonché dall'innalzamento del tenore di vita di ampie fasce della popolazione e dei connessi consumi idrici. Le difficoltà di approvvigionamento colpiranno in particolare le fasce più vulnerabili della popolazione, specie rurale.

⁶² *Ibidem.*

⁶³ International Panel on Climate Change (IPCC), *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Summary for Policymakers*, Cambridge University Press, Cambridge., 2015, p.17.

⁶⁴ Food and Agriculture Organization (FAO), *Climate Change and Food Systems. Global Assessment and Implications for Food Security and Trade*, FAO, Roma, 2015, pp. 34-5.

⁶⁵ *Ibidem.*

⁶⁶ World Resource Institute (WRI), *Global Food Challenge Explained*, <http://www.wri.org/blog/2013/12/global-food-challenge-explained-18-graphics>.

⁶⁷ Shea, J. M., Immerzeel, W. W., Wagon, P., Vincent, C., Bajracharya, S., "Modelling Glacier Change in the Everest Region, Nepal Himalaya", *The Cryosphere*, 9, 2015, p. 1121.

Flussi migratori

È opinione largamente diffusa che gli impatti del cambiamento climatico verranno a causare un aumento dei flussi migratori intra-regionali, nonché diretti verso paesi ad alto reddito al di fuori della regione Asia-Pacifico. Si stima che i bacini di origine dei flussi migratori corrisponderanno in larga misura con gli *hot spot* di cui alla Figura 3. Benché non sia possibile quantificare con certezza i volumi del fenomeno, è evidente come il potenziale bacino migratorio sia estremamente rilevante. Nella regione Asia-Pacifico le aree messe a rischio dall'innalzamento del livello dei mari avranno nel 2050 una popolazione stimata in 139,6 milioni di abitanti. Nei soli Bangladesh e Pakistan, nel 2050 oltre 250 milioni di persone vivranno in aree soggette a rischi multipli (cfr. Figura 3).⁶⁸ Stime prudenziali indicano per le regioni centro-occidentali della Cina un numero di potenziali migranti ambientali pari a 10 milioni entro il 2050.⁶⁹ In parte è già possibile osservare flussi migratori legati al cambiamento climatico in atto: parte della migrazione fra campagne e città in Cina, nonché del flusso migratorio dal Bangladesh verso l'India, è ascrivibile a problematiche ambientali esacerbate dal cambiamento climatico.

Instabilità nazionale e tensioni internazionali

Il combinato degli impatti sopra descritti è fattore di potenziale instabilità sociale – specie in aree già afflitte da conflittualità diffusa, disparità nell'accesso alle risorse e nella distribuzione dei redditi – nonché di fenomeni migratori di origine ambientale di rilevante portata. Instabilità e conflittualità sociali possono peraltro instaurarsi anche in risposta a progetti aventi potenziali ricadute positive in termini di mitigazione del cambiamento climatico, come la costruzione di bacini per la produzione di energia idroelettrica. Buona parte dei conflitti ambientali censiti nella regione himalayana, in Asia orientale (Cina) e in Asia sudorientale sono ascrivibili a tale dinamica.⁷⁰

Fra le maggiori fonti di instabilità regionale legate al cambiamento climatico figura la gestione delle acque transfrontaliere, in un contesto caratterizzato da crescente scarsità di risorse idriche. Conflitti relativi alla gestione delle acque sono presenti in special modo nella regione himalayana, con particolare riferimento ai bacini transfrontalieri condivisi da India e Pakistan. I fenomeni migratori connessi a problematiche ambientali sono anch'essi causa potenziale di crisi internazionali, come recentemente testimoniato dalle tensioni occorse fra India e Bangladesh.

9. Comprendere e gestire i nuovi flussi migratori⁷¹

In questi ultimi due anni l'enfasi del dibattito politico sull'immigrazione straniera in Italia e in Europa verte essenzialmente sulla tragica crescita dei flussi di profughi provenienti dai principali focolai di crisi politica del Nordafrica e del Medio Oriente. Dai paesi travolti da sanguinose guerre civili, che si protraggono in alcuni casi da oltre un decennio, a quelli stretti nella morsa di regimi repressivi, fino a veri e propri "stati falliti" come la Somalia, l'incremento delle *displaced*

⁶⁸ Asian Development Bank (ADB), *Addressing Climate Change and Migration in the Asia and the Pacific*, ADB, Tokyo, 2012, p. 32.

⁶⁹ *Ibidem*, p.28.

⁷⁰ Ricerca condotta dall'autore utilizzando l'Environmental Justice Atlas, accessibile all'indirizzo <https://ejatlas.org>.

⁷¹ A cura di Daniele Brigadoi Cologna.

population – forzate alla fuga dai propri paesi, senza reali alternative (nella colpevole assenza di corridori umanitari protetti) alle più pericolose rotte dell'emigrazione attraverso il Mediterraneo – configura la maggiore emergenza umanitaria dei nostri tempi.

Un'emergenza ampiamente annunciata: dal 1988 al febbraio 2016, almeno 27.382 migranti sono morti tentando di raggiungere l'Europa, di cui 4.273 soltanto nel 2015 e 3.507 nel 2014⁷². Il Mediterraneo è infatti solcato da imbarcazioni di fortuna cariche di migranti da oltre 25 anni. In questo ampio lasso di tempo, la quota di migranti che si sono avvalsi di questa modalità estremamente pericolosa di accesso irregolare al continente europeo è sempre stata relativamente piccola: raramente superiore al 13% dei flussi migratori complessivi. Una scelta privilegiata dai migranti più poveri e meno dotati di "capitale sociale migratorio", ovvero più poveri di reti di supporto, di informazioni e di mezzi economici. Non stupisce che oggi questa sia la via d'accesso all'Europa privilegiata da migranti non per scelta o per vocazione, ma perché costretti da eventi catastrofici che configurano condizioni di vita insostenibili, apparentemente irreversibili a breve o medio termine.

I toni spesso apocalittici che tanto i principali mezzi di comunicazione di massa quanto i principali attori della sfera politica adottano per discutere di questo fenomeno tendono a confondere due fenomeni sicuramente interconnessi ma di fatto profondamente diversi tra loro: quello degli *spostamenti forzati di popolazione*, che hanno origini di carattere eminentemente politico, e quello delle migrazioni strutturali, sviluppatasi in molti paesi ad economia avanzata *per ragioni di carattere socio-economico*, più che politico. Se i primi appaiono in sensibile aumento negli ultimi 2-3 anni, *le seconde sono invece in sensibile calo da quasi un decennio*. Le ragioni di questo calo costante sono complesse, ma possono essere ricondotte essenzialmente a due fattori chiave: l'impatto della crisi economica e finanziaria del 2007 sulle economie dei principali paesi di destinazione e il relativo sviluppo dei contesti locali di emigrazione nei paesi di origine dei principali flussi migratori.

È dunque errato – o quanto meno prematuro - vedere nell'emergenza umanitaria attuale l'avvento di una nuova, epocale, stagione di migrazioni di carattere strutturale, in grado di condizionare in modo ampio e permanente l'assetto demografico, sociale e culturale dell'Europa. È invece assai più verosimile che ci si trovi di fronte a eventi di carattere sì ampio e drammatico sul piano umano, ma contingenti e fortemente legati al superamento o all'aggravarsi della spirale di violenza diffusa e di collasso socio-economico che attualmente condizionano i paesi di provenienza. Per la maggior parte dei paesi europei (ma anche per la maggior parte dei paesi asiatici membri dell'ASEM, per ora solo marginalmente coinvolti da questa particolare emergenza umanitaria imperniata sullo spazio mediterraneo), si tratta di scenari non inusitati. L'Unione Europea ha assorbito oltre 2 milioni di profughi durante i conflitti jugoslavi e albanesi degli anni Novanta (buona parte dei quali, peraltro, è rientrato in patria una volta cessate le ostilità). Le drammatiche ondate migratorie conseguenti al collasso del regime comunista in Albania e Romania (oltre agli effetti propulsivi espressi da quest'ultimo paese in seguito alla sua entrata nella UE nel 2007) si sono tramutate in placide migrazioni circolari, con ampie quote di popolazione immigrata bene integrate nei paesi ospitanti (soprattutto Italia, Grecia e Germania), tassi di ritorno in continua crescita e afflussi di nuova emigrazione in continuo calo. I paesi asiatici maggiormente coinvolti dall'epopea dei *boat people* indocinesi negli anni Settanta potrebbero raccontare storie simili di transizione dal panico parossistico al progressivo ritorno alla normalità.

⁷² Dato ricavato dal monitoraggio della stampa internazionale a cura del sito Fortress Europe: <http://fortresseurope.blogspot.it/p/la-fortezza.html>.

Se si osserva la distribuzione per nazionalità delle richieste d'asilo presentate in Europa, saltano agli occhi alcune singolarità che supportano l'analisi qui proposta. In primo luogo, con poche eccezioni (Albania, Pakistan, Ucraina), il novero delle prime quindici nazionalità dei richiedenti asilo non coincide minimamente con quello delle quindici principali nazionalità dei cittadini stranieri in Italia (cfr. tabella successiva). In secondo luogo, per quanto impressionanti siano le cifre dei richiedenti asilo, sono poca cosa se confrontate con le cifre dell'immigrazione strutturale in Italia e in Europa. Quelle, cioè, riferite a flussi migratori consolidati da decenni, che si snodano lungo filiere migratorie di carattere familiare e saldamente ancorate a specifici contesti locali nei paesi di partenza come pure in quelli di destinazione. Tali flussi spesso poggiano infatti su meccanismi di inserimento nel mercato del lavoro italiano ed europeo stabilizzatisi nel tempo a tal punto da configurare l'etnicizzazione di alcune specifiche economie di nicchia (es. la ristorazione etnica) o di interi settori del mercato del lavoro (es. il lavoro domestico e di cura familiare).

Tabella 2 Richieste d'asilo in Europa nel 2015, per nazionalità (Fonte: Eurostat/Open Migration,⁷³ 2016)

| Nazionalità | Totale | % |
|-----------------------------|------------------|------|
| 1. Siria | 363.240 | 28,6 |
| 2. Afghanistan | 170.915 | 13,5 |
| 3. Iraq | 119.365 | 9,4 |
| 4. Kosovo | 72.355 | 5,7 |
| 5. Albania | 66.320 | 5,2 |
| 6. Eritrea | 45.175 | 3,6 |
| 7. Pakistan | 45.075 | 3,5 |
| 8. Serbia | 29.820 | 2,3 |
| 9. Nigeria | 29.560 | 2,3 |
| 10. Nazionalità sconosciuta | 22.175 | 1,7 |
| 11. Iran | 21.695 | 1,7 |
| 12. Somalia | 21.175 | 1,7 |
| 13. Russia | 20.110 | 1,6 |
| 14. Ucraina | 19.805 | 1,6 |
| 15. Apolide | 18.210 | 1,4 |
| <i>Altre nazionalità</i> | 205.005 | 16,1 |
| TOTALE | 1.270.000 | |

È rilevante considerare il caso italiano. Il numero di migranti sbarcati sulle coste italiane nel 2015 è stimato in circa 150.000 persone (di cui almeno un 10% di minori), e supera di molto quello dei richiedenti asilo effettivamente accolti. Anzitutto, quasi la metà dei migranti giunti via mare con mezzi di fortuna è fuggita verso altri paesi europei (Fonte: Eurostat/Open migration). Del totale dei richiedenti asilo registrati in Europa nel 2015, l'Italia ne ha accolti formalmente 84.085, posizionandosi quarta nella graduatoria dei paesi d'accoglienza, dopo Germania (476.510), Ungheria (176.130) e Svezia (162.455). Per 71.340 di essi, le autorità italiane hanno espresso la propria decisione in merito alla richiesta d'asilo, accogliendola nel 41,5% dei casi, ponendosi così al 17°

⁷³ Si vedano i dati riportati sul sito Open Migration, <http://openmigration.org/dashboard>.

posto nella graduatoria dei paesi ospite per percentuale di richieste accolte e al di sotto della media UE, pari al 45%. Nel 2015 l'Italia ha dunque accordato lo status di rifugiato a 29.606 persone.

Ma nell'anno immediatamente precedente (2014), stando agli ultimi dati Istat disponibili,⁷⁴ si sono contate 278.000 iscrizioni in anagrafe dall'estero, di cui l'89,5% (248.000) riguarda cittadini stranieri. Tirando le somme: i rifugiati accolti in Italia nel 2015 sono meno del 12% di tutti gli immigrati giunti in Italia nel 2014. I dati Istat mostrano inoltre che le immigrazioni (ovvero le iscrizioni dall'estero totali) sono in calo di 30.000 unità rispetto al 2013 (-9,7%) e di ben 249.000 unità rispetto al 2007 (-47,3%), anno di allargamento della Ue a Romania e Bulgaria, nonché anno precedente l'inizio della lunga fase di recessione economica. Secondo l'Istat, tale riduzione è in maggior parte imputabile ai flussi che riguardano i cittadini stranieri, che risultano stabilmente in calo dall'avvio della recessione economica. Tra i flussi in entrata nel 2014 la cittadinanza più rappresentata è la rumena (51.000 ingressi), seguita dalle comunità marocchina (18.000), cinese (16.000) e bengalese (13.000).

Tabella 3 Cittadini stranieri in Italia. Popolazione residente al 31/12/2014 (Fonte: ISTAT, 2016)

| Nazionalità | Maschi | Femmine | Totale | Rapporto f/m |
|-------------------------------|----------------|----------------|-----------------|--------------|
| 1. Romania | 487.203 | 644.636 | 1.131.839 | 1,3 |
| 2. Albania | 254.622 | 235.861 | 490.483 | 0,9 |
| 3. Marocco | 243.052 | 206.006 | 449.058 | 0,8 |
| 4. Cina Rep. Popolare | 135.447 | 130.373 | 265.820 | 1,0 |
| 5. Ucraina | 47.393 | 178.667 | 226.060 | 3,8 |
| 6. Filippine | 73.320 | 94.918 | 168.238 | 1,3 |
| 7. India | 88.838 | 58.977 | 147.815 | 0,7 |
| 8. Moldovia | 49.929 | 97.459 | 147.388 | 2,0 |
| 9. Bangladesh | 81.185 | 34.116 | 115.301 | 0,4 |
| 10. Perù | 45.653 | 64.015 | 109.668 | 1,4 |
| 11. Egitto | 69.985 | 33.728 | 103.713 | 0,5 |
| 12. Sri Lanka | 54.919 | 45.639 | 100.558 | 0,8 |
| 13. Polonia | 26.371 | 72.323 | 98.694 | 2,7 |
| 14. Pakistan | 62.829 | 33.378 | 96.207 | 0,5 |
| 15. Tunisia | 59.455 | 36.557 | 96.012 | 0,6 |
| Altre nazionalità ASEM | | | 323.199 | 2,50 |
| Altre nazionalità non ASEM | | | 944.384 | 1,4 |
| TOTALE | | | 501.4437 | 1,3 |

Da vent'anni a questa parte l'Italia si colloca tra i primi 15 paesi ricettori di immigrazione a livello mondiale. I cinque milioni circa di cittadini residenti stranieri sono l'8,2% della popolazione italiana: un dato superiore alla media europea, pari a circa il 6,7% (Fonte: Eurostat). Ma il loro profilo demografico è del tutto diverso da quello della popolazione autoctona: si tratta di una popolazione molto giovane (gli ultrasessantacinquenni sono solo il 2,6%, un decimo del dato italiano), che si concentra nelle fasce d'età minorili (il 22,2% contro il 16,6% della popolazione residente complessiva) e in quelle dell'età attiva (15-64 anni). A livello nazionale, i cittadini

⁷⁴ ISTAT, "Migrazioni internazionali e popolazione residente", <http://www.istat.it/it/archivio/174802>.

stranieri costituiscono l'11,3% dei minori e il 9,9% delle persone in età attiva. Tali dati possono però esprimere un'incidenza assai più elevata nelle città in cui maggiormente si concentra la popolazione straniera. A titolo d'esempio, l'incidenza dei cittadini stranieri sulla popolazione in età attiva nella città di Milano pari al 23%, mentre è cittadino straniero un minore su quattro.

Tra i cittadini stranieri residenti in Italia al 31/12/2014, quelli di nazionalità riconducibili ai paesi ASEM sono 2.347.113, il 47% del totale. Di questi ultimi, poco meno di due terzi sono di nazionalità europea, mentre il 35% è di nazionalità asiatica. In generale, è di origine asiatica circa il 20% di tutta la popolazione straniera residente in Italia e un quarto delle prime 15 nazionalità. Se consideriamo le prime 15 posizioni della graduatoria dei residenti stranieri in Italia, notiamo nuovamente che gli immigrati da paesi ASEM europei (romeni e polacchi) sono assai più numerosi di quelli provenienti da paesi ASEM asiatici (Cina, Filippine, India, Bangladesh e Pakistan). I paesi asiatici citati, più lo Sri Lanka (che non è membro dell'ASEM), sono quelli che storicamente esprimono filiere migratorie strutturali, ben radicate nel contesto italiano.

Senza nulla togliere all'urgenza di un dibattito intra-UE e magari anche una consultazione allargata nella cornice dell'ASEM sulle problematiche della gestione dell'emergenza profughi nel area mediterranea, l'analisi qui proposta suggerisce però che il fuoco principale del *policymaking* italiano in materia di migrazioni dovrebbe concentrarsi meno sui flussi e più sugli stock. I principali flussi migratori in atto, infatti, si avvalgono principalmente di canali formalmente regolari di immigrazione. L'accesso a tali canali può essere – e di fatto è – mediato da complesse reti di agenti interessati che procurano contatti con datori di lavoro, facilitano il disbrigo delle pratiche burocratiche, gestiscono la logistica dei viaggi, ecc. contro un congruo compenso in denaro. Generalmente questo tipo di migrazione prevede costi di gran lunga superiori a quelli mediamente sostenuti dai profughi africani o mediorientali per il passaggio su un barcone attraverso il Mediterraneo: si parla di 20.000-25.000 euro per emigrare dalla Cina, 15.000 euro per emigrare dal Bangladesh o dal Pakistan, ecc. Questo livello di costi è reso sostenibile da ampie reti di supporto parentali e dal fatto che intere comunità locali, nei contesti di partenza come in quelle di destinazione, sono da anni (o da decenni) totalmente coinvolte nell'emigrazione, che ha completamente trasformato il tessuto sociale ed economico dei villaggi o dei centri urbani di origine. Quello che le autorità italiane (o europee) vedono, però, nella stragrande maggioranza dei casi, è un ingresso regolare, con passaporto e visto in ordine, e relativo collocamento in seno al mercato lavorativo. A ciò si aggiunga il fatto che ormai, per la maggior parte delle nazionalità considerate, oltre un terzo dei permessi di soggiorno viene rilasciato per ricongiungimento familiare con il coniuge e/o con i figli.

L'interesse strategico dell'Italia, soprattutto per quanto riguarda i flussi migratori strutturali di origine asiatica, è oggi quello di facilitarne la stabilizzazione e l'assorbimento nella società, con particolare riguardo all'immigrazione di seconda generazione. In un paese in cui l'immigrazione è improntata da sempre al modello dell'integrazione subalterna, la prima generazione risulta prevalentemente occupata in posizioni a bassa qualificazione e a bassa remunerazione, con scarso prestigio sociale e alti livelli di sfruttamento. Per i giovani che sono cresciuti all'interno di famiglie che inevitabilmente li hanno precocemente socializzati al lavoro – a *questo* tipo di lavoro – è spesso difficile accettare i compromessi e gli accomodamenti dei genitori, disposti a sacrificarsi per i propri famigliari. L'intolleranza e la xenofobia degli italiani, inoltre, sono spesso tollerate dai genitori, ma quando non esaltano nei figli una volontà di riscatto sociale, possono più spesso esacerbarne la disaffezione per il contesto in cui sono nati e cresciuti, ma che esita a riconoscerne identità e ruoli sociali.

Tutte le principali migrazioni asiatiche in Italia sono portatrici di modelli valoriali piuttosto conservatori rispetto agli obblighi famigliari, ai ruoli di genere, all'educazione dei figli, al di là delle differenze religiose e del diverso livello di secolarizzazione di usi e costumi. In tutte queste popolazioni immigrate si registrano problemi crescenti di dispersione scolastica e di bassi livelli

medi di profitto scolastico. Disoccupazione e marginalità sociale tendono a colpire gli immigrati prima di quanto non colpiscano gli autoctoni, e in tempi di recessione questo implica l'impoverimento di famiglie mediamente più numerose di quelle italiane. Occorre dunque investire in modo più deciso, dotandosi di un progetto lungimirante e ben definito, sulle misure che possono favorire un maggiore senso di appartenenza al contesto culturale italiano, a partire dai principali contesti di socializzazione (la scuola, il lavoro, ecc.), favorendo la partecipazione sociale e politica tanto della prima quanto della seconda generazione.

Con i paesi ASEM direttamente interessati (Cina, Filippine, India, Bangladesh e Pakistan) sono già attivi accordi bilaterali per la gestione dei flussi migratori: ma si tratta di iniziative episodiche e superficiali, che spesso non tengono conto della localizzazione circoscritta dei focolai di emigrazione, cui dovrebbe conseguire il dispiegamento di un impegno congiunto per correggere le dinamiche di sfruttamento che accompagnano, da decenni, lo sviluppo di flussi migratori ormai pluri-generazionali. Potrebbe anche valere la pena di ampliare la discussione in merito di naturalizzazione e cittadinanza, considerato che solo il Bangladesh, il Pakistan e le Filippine riconoscono (parzialmente) il diritto alla doppia cittadinanza. Si rischia altrimenti di ritrovarsi, nel giro di un decennio, con interi settori del mercato del lavoro e importanti segmenti della società civile "appaltati" a persone che non sono cittadini italiani e che di fatto sono mantenuti in stato di minorità politica.

CONCLUSIONI⁷⁵

L'attuale complessità del quadro politico internazionale e le note resistenze a rendere più istituzionalizzato il dialogo ASEM consigliano oggi di assecondare a pieno la sua informalità e flessibilità per potenziare una connettività inter-regionale multidimensionale, che faccia leva su soggetti pubblici e privati per consolidare e ampliare il patrimonio di relazioni che uniscono Europa e Asia. L'obiettivo è far nascere e sostenere autentiche comunità di conoscenza e di pratiche inter-regionali, essenziali per incrementare in termini sia quantitativi sia qualitativi il patrimonio di connettività euro-asiatico, presupposto fondamentale di una cooperazione davvero efficace.

Ciò sarebbe agevolato da una visione (se non proprio da un indirizzo politico) condivisa: in questo momento, invece, il contesto euroasiatico – e in particolare il suo cuore geopolitico, costituito dall'Asia centrale – stimola una varietà di visioni e politiche solo parzialmente complementari, mentre le principali potenze regionali si posizionano per esprimere la maggiore influenza possibile su un quadrante ritenuto strategico nel medio periodo. Tutte, però, operano nel senso di una crescente integrazione, pur se secondo geometrie e baricentri differenti, creando un clima che può favorire l'intervento di soggetti privati e accelerazioni importanti su dossier anche molto significativi, come quello relativo alle infrastrutture.

Benché l'informalità dell'ASEM sia considerata un valore da molti membri, sul tema delle infrastrutture si sono recentemente colti segnali di discontinuità, nel senso di una maggiore istituzionalizzazione (individuazione di un paese coordinatore, *Eurasia Expert Group* con gruppi di lavoro). In questo settore cruciale l'ASEM potrebbe dunque affermarsi come l'istituzione di riferimento, riempiendo un vuoto. Tale evoluzione si spiega soprattutto guardando all'impegno dei Paesi più significativi: accanto all'iniziativa cinese *One Belt, One Road*, l'asse Pechino-Bruxelles

⁷⁵ A cura di Anna Caffarena e Giovanni Andornino.

ha portato alla EU-China Connectivity Platform, accanto ad altre iniziative significative quali il Russia-China Investment Fund e la AIIB.

Oltre a quella fisica, anche la connettività digitale tra le due regioni è ormai riconosciuta come estremamente rilevante e non sono mancati, di recente, gli stimoli a esplorare vie per incrementarla, ma gli sviluppi sono stati meno significativi rispetto a quelli registrati nel settore delle infrastrutture. La penetrazione delle tecnologie digitali – in particolare del commercio elettronico come driver della connettività digitale tra gli Stati membri – è evidente, ma per ora la questione esula dalla cornice ASEM. Ci si può comunque attendere che un ruolo chiave nell'espansione della connettività digitale inter-regionale, nei prossimi anni, verrà dalla cooperazione sul 5G.

È nel settore dell'energia che i caratteri di informalità e flessibilità, tipici delle discussioni condotte in ambito ASEM, non hanno finora consentito una maggior apertura degli Stati membri a questioni di gestione *inter*-continentale dei combustibili fossili (essendo peraltro quasi assente anche la dimensione *intra*-continentale della stessa). A fronte di tali difficoltà, gli Stati ASEM continuano a privilegiare discussioni incentrate su temi legati allo sviluppo delle energie rinnovabili e alla sicurezza dell'energia nucleare per uso civile.

Alcune recenti proposte di cooperazione multilaterale corrispondono a progetti di difficile implementazione a breve; tuttavia, il tragitto compiuto per metterle a punto ha avuto il merito di ridare slancio a dialoghi eurasiatici di collaborazione scientifica negli ambiti della gestione transfrontaliera dell'elettricità, condivisione di *know-how* e *best practices* nella costruzione di reti elettriche a maggiore efficienza energetica, e messa in sicurezza delle centrali nucleari nel pieno rispetto degli standard previsti dall'IAEA.

Gli stati dell'Asia orientale hanno peraltro espresso a più riprese il loro interesse ad apprendere dalle esperienze accumulate dall'Unione Europea (o anche da singoli paesi non-UE, come la Norvegia) nei diversi settori, nell'ottica di avviare una transizione energetica sostenibile. In futuro, è possibile che tematiche attualmente escluse dalle discussioni ASEM possano trovare spazio all'interno di seminari dedicati. Per il momento, tuttavia, resta fondamentale che i membri dell'Unione Europea continuino a incentrare le discussioni in corso su temi di cooperazione multilaterale, rafforzamento delle rispettive conoscenze scientifiche e tecnologiche, trasparenza: obiettivi pragmatici, raggiungibili anche nel medio termine, che possano in un secondo momento contribuire a dare forma a progetti di più ampio respiro.

Anche la cooperazione commerciale e finanziaria intra-ASEM sembra destinata ad aumentare, in questo caso alimentata da interessi privati. Come emerge chiaramente dal comunicato del Finance Ministers' Meeting in occasione dell'ultimo summit ASEM, al momento manca comunque, anche sul piano commerciale e finanziario, la volontà politica di trascendere la dimensione del forum di dialogo dell'ASEM. Una mega-area di libero scambio ASEM non è dunque all'orizzonte non essendoci spinte chiare in tale direzione.

La piattaforma ASEM, considerando il suo peso specifico in termini demografici ed economici, può tuttavia svolgere un importante ruolo da mediatore, riducendo i gap informativi all'interno dei negoziati sulle grandi aree di libero scambio come la *Trans-Pacific Partnership* (TPP), la *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) e la *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP), dato che molti stati impegnati in tali negoziati sono anche membri ASEM. Può inoltre favorire la convergenza di interessi tra i membri del forum su macro tematiche legate agli assetti della *governance* economica globale. In questa direzione sembrano, infatti, andare la volontà

di far pressione affinché la riforma dell'IMF venga ratificata da tutti gli stati membri e l'impegno condiviso verso una conclusione positiva del Doha Round in ambito WTO.

Per venire alle aree politicamente più sensibili, come quella della sicurezza, le posizioni dei Paesi ASEM appaiono fortemente divergenti su molti temi controversi (come terrorismo e sicurezza informatica) e manca visibilmente la volontà di lavorare affinché tali divergenze vengano superate. Negli ambiti in cui esiste una minaccia percepita come comune – si veda il caso della pirateria – la collaborazione si è però rivelata efficace.

In questo senso un ambito naturale di cooperazione può essere il tema ambientale, già presente nell'agenda ASEM ma ancora lungi dall'esprimere tutto il potenziale di una cooperazione lungimirante tra Europa e Asia-Pacifico. Se la prima è da tempo impegnata in strategie di mitigazione del cambiamento climatico e dispone delle più avanzate competenze e tecnologie in materia, l'Asia-Pacifico è al contempo la regione da cui proviene la maggiore emissione di gas serra e quella con la maggiore vulnerabilità alle minacce indotte dal cambiamento climatico. Ciò è significativo non soltanto nell'ottica della tutela dell'ecosistema globale, ma anche in termini di costruttiva gestione di risorse transfrontaliere e sostenibilità economica e sociale dei modelli di sviluppo di paesi-chiave per la stabilità della regione: tra le aree maggiormente soggette agli impatti del cambiamento climatico a livello globale figurano, infatti, potenze regionali quali Pakistan, India, Cina e Kazakistan.

Particolarmente rilevante è il fatto che le aree a maggior rischio nella regione coincidono con quelle più densamente popolate, con potenziali implicazioni per flussi di migranti ambientali tra le due regioni della massa continentale euroasiatica nel medio periodo. L'Italia ha già maturato una consolidata esperienza di presenza di immigrazione di origine asiatica, oggi pari a circa il 20% di tutta la popolazione straniera residente in Italia. Sebbene considerando le prime 15 posizioni della graduatoria dei residenti stranieri in Italia si noti che gli immigrati da paesi ASEM europei (romeni e polacchi) sono assai più numerosi di quelli provenienti da paesi ASEM asiatici (Cina, Filippine, India, Bangladesh e Pakistan), questi paesi asiatici sono quelli che storicamente esprimono filiere migratorie più strutturali e radicate nel contesto italiano. L'interesse strategico dell'Italia in questo quadro è concentrarsi meno sui flussi e più sugli stock, facilitando la stabilizzazione e l'assorbimento di questi immigrati nella società, con particolare riguardo all'immigrazione di seconda generazione.

Nella fase di profondo cambiamento che l'Asia sta attraversando, una relazione euro-asiatica efficace, basata su una connettività multidimensionale come quella che si è descritta e che può essere ulteriormente rafforzata, avrebbe un indubbio valore pratico in termini di potenziamento delle sinergie e della cooperazione in tanti settori, dall'energia alla sicurezza. Avrebbe però anche un notevole valore politico: sostenendo dinamiche virtuose in quanto inclusive neutralizzerebbe gli orientamenti che minacciano l'evoluzione dei processi integrativi, quali il nazionalismo, la rivalità vecchio stile tra potenze di vario calibro, la sfiducia reciproca. Ciò in anni che vedranno le dinamiche politiche, economiche e di sicurezza asiatiche incidere sempre più sulla qualità della politica globale.

L'OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE È UN PROGETTO DI COLLABORAZIONE TRA SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI E MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE, CON AUTOREVOLI CONTRIBUTI SCIENTIFICI.

L'OSSERVATORIO REALIZZA:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico per le relazioni internazionali.

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana.

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale.

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale.

Approfondimenti già pubblicati:

- n. 102 Le relazioni tra Ue e Africa dopo il 4° Vertice del 2-3 aprile 2014 (CeSPI - ottobre 2014)
- n. 103 Turchia: evoluzione politica interna e dinamiche regionali (ISPI - dicembre 2014)
- n. 104 L'Italia nelle missioni internazionali: problematiche operative e giuridiche (IAI - dicembre 2014)
- n. 105 Traiettorie di sviluppo dei bilanci della difesa dei paesi BRICS (CeSI - gennaio 2015)
- n. 106 Eserciti in miniatura? La spesa militare di Francia, Gran Bretagna e Germania al tempo della crisi (IAI - maggio 2015)
- n. 107 L'Agenda di sviluppo post 2015 e l'accordo sui cambiamenti climatici (CeSPI - settembre 2015)
- n. 108 Italia-America latina e il Foro italo-latinoamericano dei Parlamenti (CeSPI - settembre 2015)
- n. 109 Le incognite per l'Afghanistan nel passaggio da ISAF a Resolute Support (CeSI - settembre 2015)
- n. 110 Le sabbie mobili della crisi libica (CeSI - ottobre 2015)
- n. 111 Rilancio della cooperazione Euro-Mediterranea (ISPI - ottobre 2015)
- n. 112 Cina 2020: implicazioni globali del nuovo ciclo di riforme e prospettive per il partenariato strategico con l'Italia (T.wai - novembre 2015)
- n. 113 La conferenza internazionale sul clima di Parigi. Gli impegni per l'Italia, l'Europa e il resto del mondo (CeSPI - novembre 2015)
- n. 114 La sfida dei BRICS al sistema di Bretton Woods (ISPI - dicembre 2015)
- n. 115 Governance economica mondiale: il ruolo dell'Italia nel G20 e nel G7 (ISPI - dicembre 2015)
- n. 116 La misurazione dell'*empowerment* delle donne. Il dibattito sugli indicatori (CeSPI - marzo 2016)
- n. 117 Criticità nell'architettura istituzionale a protezione dello spazio cibernetico nazionale (IAI - marzo 2016)

Le opinioni riportate nel presente dossier sono riferibili esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.

Coordinamento redazionale a cura del:

Senato della Repubblica

SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI

Tel. 06.67063666- e-mail: segreteriaAAII@senato.it

<http://www.parlamento.it/osservatoriointernazionale>