

Evoluzione del ruolo dell'Unione Europea nell'ASEAN: il caso del Vietnam

Pier Giorgio Aliberti

Questo articolo intende analizzare brevemente il processo evolutivo dell'ASEAN dalla sua formazione nel 1967 a oggi, per poi riflettere sull'accresciuto ruolo internazionale dell'Unione Europea in Asia e nell'ASEAN, per concentrarsi infine sulla recente evoluzione e sulle prospettive future del rapporto tra l'UE e il Vietnam, paese in grande crescita e in profonda trasformazione¹.

L'ASEAN ieri e oggi: da baluardo contro il comunismo a convening power dell'Indo-Pacifico

Origini e obiettivi dell'Associazione

L'Associazione degli Stati del Sud Est Asiatico (Association of South East Asian Nations-ASEAN) nasce l'8 agosto 1967 con la firma a Bangkok della cosiddetta Dichiarazione ASEAN (ASEAN Declaration) da parte dei Ministri degli esteri di 5 paesi della regione, segnatamente Thailandia, Indonesia, Malesia, Singapore e Filippine. Pochi immaginavano allora che quel breve documento, di sole due pagine e 5 articoli, sarebbe stato all'origine dell'odierno turbinio di riunioni che caratterizza l'Associazione² nei settori più disparati e con un grande

¹ Le opinioni dell'Autore sono espresse a titolo personale e non sono riconducibili al Servizio Europeo per l'Azione Esterna dell'Unione Europea o al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

² La lista del calendario provvisorio delle riunioni ASEAN disponibile sul sito www.asean.org datata 16 giugno 2022 consta di 35 pagine per oltre 500 riunioni nell'anno corrente.

numero di partner internazionali. La Dichiarazione sanciva l'istituzione di un'Associazione per la cooperazione regionale tra i paesi del sud-est asiatico nota come Associazione delle nazioni del sud-est asiatico (ASEAN) ed esplicitava gli scopi di tale raggruppamento. Questi riguardavano la cooperazione nei settori economico, sociale, culturale, tecnico, educativo e di altro tipo e la promozione della pace e della stabilità regionale attraverso il rispetto costante della giustizia e dello stato di diritto e l'adesione ai principi della Carta delle Nazioni Unite. Stabiliva che l'Associazione sarebbe stata aperta alla partecipazione di tutti gli Stati della regione del sud-est asiatico aderendo ai suoi scopi e ai suoi principi. Proclamava l'ASEAN come rappresentante della «volontà collettiva delle nazioni del sud-est asiatico di legarsi insieme in amicizia e cooperazione e, attraverso sforzi e sacrifici congiunti, assicurare per i loro popoli e per i posteri le benedizioni di pace, libertà e prosperità». Interessante notare, per meglio comprendere l'enorme cambiamento di paradigma intercorso tra allora e oggi, che in quei mesi la Thailandia stava mediando la riconciliazione tra l'Indonesia, le Filippine e la Malesia su alcune controversie che li riguardavano e che avevano fatto comprendere l'importanza di avviare un processo di cooperazione regionale, pena un futuro incerto per la regione. Ma al tempo stesso occorre rilevare come l'ASEAN si ponesse di fatto come raggruppamento pro-Occidente ed essenzialmente anti-comunista in un quadro internazionale caratterizzato dalla Guerra Fredda³ con la chiara polarizzazione tra Stati Uniti e alleati da un lato, e Unione Sovietica dall'altro.

Nel giro di tre settimane dalla firma della Dichiarazione di Bangkok l'Indonesia avrebbe ripristinato le relazioni diplomatiche con la Malesia e subito dopo con Singapore. Questa non era affatto la fine delle controversie all'interno dell'ASEAN, poiché presto Filippine e Malesia avrebbero litigato sulla questione della sovranità sul Sabah, e del resto molte controversie tra i paesi dell'ASEAN persistono ancora

³ Il Ministro degli Esteri thailandese all'epoca della Dichiarazione di Bangkok, Thanat Khoman, utilizzò il termine «collective political defence» per descrivere gli obiettivi dell'ASEAN. Vines S., «Vietnam joins Asean grouping», in *Independent*, 28 July 1995, <https://www.independent.co.uk/news/world/vietnam-joins-asean-grouping-1593712.html>.

oggi. Ma tutti i paesi membri hanno mantenuto l'impegno a risolvere le loro divergenze attraverso mezzi pacifici e nello spirito di un accordo reciproco (sempre seguendo un approccio rispettoso delle prerogative di ognuno e di non interferenza negli affari interni degli altri). Ogni disputa avrebbe trovato un suo giusto momento di discussione, ma senza intralciare l'obiettivo di fondo. E a quel tempo, l'obiettivo essenziale era quello di gettare il quadro del dialogo e della cooperazione regionale.

La scarna Dichiarazione di Bangkok non contiene solo la motivazione per l'istituzione dell'ASEAN e i suoi obiettivi specifici. Rappresenta in senso lato il *modus operandi* dell'organizzazione tendente a trovare, a piccoli passi, accordi volontari e informali che favoriscano intese progressivamente più vincolanti e istituzionalizzate. Tutti gli Stati membri fondatori e i nuovi membri si ispirano tuttora allo spirito di quella Dichiarazione. Nel corso degli anni, l'ASEAN è entrata progressivamente in diversi strumenti formali e giuridicamente vincolanti, come il Trattato di amicizia e cooperazione del 1976 nel sud-est asiatico e il Trattato del 1995 sulla zona libera da armi nucleari del sud-est asiatico.

Dalla firma della Dichiarazione fondante nel 1967 ad oggi, l'ASEAN si è progressivamente allargata per accogliere rispettivamente Brunei (1984), Vietnam (1995), Myanmar (1997), Laos (1997) e Cambogia (1999), mentre Papua Nuova Guinea (osservatore sin dal 1976) e Timor Est hanno richiesto l'adesione (quest'ultimo ha finalmente ricevuto una risposta "in principio" positiva dopo undici anni, al vertice ASEAN di novembre 2022).

Progressiva crescita e trasformazione

Oltre alla crescita dei membri, il raggruppamento ha sperimentato una spinta per un'ulteriore integrazione negli anni '90. Nel 1990, la Malesia propose la creazione di un caucus economico dell'Asia orientale composto dagli allora membri dell'ASEAN e della Repubblica Popolare Cinese, del Giappone e della Corea del Sud, con l'intenzione di controbilanciare la crescente influenza degli Stati Uniti nella Cooperazione economica Asia-Pacifico (APEC) e nella regione asiatica nel suo insieme. Questa proposta fallì, tuttavia, a causa della forte opposizione degli Stati Uniti e del Giappone. Nonostante questo falli-

mento, gli Stati membri continuarono a lavorare per un'ulteriore integrazione e l'ASEAN+3 fu creato nel 1997.

Più in generale, Pechino ha saputo nel corso del tempo sfruttare a suo vantaggio la piattaforma di dialogo offerta dall'ASEAN ben più di quanto abbiano saputo fare gli Stati Uniti d'America, riuscendo ad influenzare in maniera significativa gli sviluppi regionali, specialmente in materia di diplomazia economica⁴.

In parallelo l'ASEAN ha saputo sviluppare una rete di relazioni vastissima, attivando meccanismi di dialogo in diversi formati e nei più disparati settori, distinguendo i partner in varie categorie (in ordine di importanza: Partner di dialogo, Partner di dialogo settoriale, Partner di sviluppo, Osservatore e Ospite). Oggi i Partner di dialogo sono 11 (Australia, Canada, Cina, UE, India, Giappone, Corea del Sud, Nuova Zelanda, Russia, Stati Uniti e, dal 2021, Regno Unito) e con tutti hanno luogo incontri regolari ad alto livello (anche ministeriale) e dialoghi di vario tipo.

In ambito commerciale, nel 1992 è stato firmato il regime della tariffa preferenziale effettiva comune (CEPT) come programma per la graduale riduzione delle tariffe e come obiettivo per aumentare «il vantaggio competitivo della regione come base di produzione orientata al mercato mondiale». Questo regime fungeva da quadro per l'area di libero scambio dell'ASEAN. Il processo è stato portato a conclusione nel 2015 con la creazione della Comunità Economica dell'ASEAN (ASEAN Economic Community – AEC), con una dimensione di mercato di oltre 600 milioni di persone e un GDP complessivo di 3.200 miliardi USD⁵. Per quanto imperfetta nella messa in atto, l'AEC rappresenta un ulteriore sostanziale passo avanti nel percorso avviato nel 1992 quando i leader adottarono una decisione per la creazione di un'Area di libero scambio a valenza regionale.

In parallelo, l'ASEAN ha concluso una serie di Accordi di libero scambio (*ASEAN Plus One FTAs*) con numerosi paesi della regione (Cina, Giappone, Corea del Sud, Australia, Nuova Zelanda e India)

⁴ Vedasi a questo proposito Martin J., *When China Rules The World. The end of the western world and the birth of a new global order*, Penguin Books, London 2012, pp. 352-353.

⁵ Dati 2019, vedasi nota n. 8.

e ha attivamente perseguito la conclusione del *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP), firmato nel 2020 ed entrato in vigore il 1° gennaio 2022⁶. Il RCEP, con circa il 30% della popolazione mondiale (2,2 miliardi di persone) e il 30% del PIL globale (29,700 miliardi USD) costituisce di fatto il maggiore blocco commerciale della storia.

Centralità dell'ASEAN e "Pivot to Asia"

Ma la trasformazione forse più straordinaria riguarda la capacità di attrazione che il blocco ha avuto nei confronti delle maggiori potenze internazionali. Il concetto di "centralità dell'ASEAN", definito nella Carta ASEAN del 2007⁷ come «la forza primaria nelle sue relazioni e nella cooperazione con i suoi partner esterni», è stato declinato in vari modi e ha favorito la creazione di una cerchia di partner che si collegano al blocco in maniera differente, accrescendo progressivamente la competizione fra essi nei confronti dell'Associazione. Dal canto suo l'ASEAN, forte di un potenziale economico-commerciale di primissimo ordine (nel 2019 nel suo complesso l'ASEAN rappresentava la quinta potenza economica mondiale con un PIL di 3.200 miliardi USD, con previsioni di diventare la quarta al mondo nel 2030⁸), ha saputo alimentare la concorrenza dei partner esterni riuscendo ad attrarre leader delle maggiori potenze internazionali ai Vertici annuali, e dimostrando di disporre di un "convening power" di tutto rispetto.

A questo va aggiunta la crescente attenzione occidentale verso l'Asia a partire specialmente dall'inizio dell'Amministrazione Obama⁹ con il famoso "Pivot to Asia", poi rinominato "Rebalancing to Asia".

⁶ Entrato in vigore il 01/01/2020 per le dieci Parti originali ovvero Australia, Nuova Zelanda, Brunei, Cambogia, Cina, Giappone, Laos, Singapore, Thailandia e Vietnam; il 01/02/2022 in Corea del Sud e il 18/03/2022 in Malesia.

⁷ Huy D.V., «Why ASEAN's centrality matters. Managing disputes in the South China Sea», in *Policy Forum*, 22 August 2022, <https://www.policyforum.net/why-aseans-centrality-matters/>.

⁸ ASEAN Development Outlook, July 2021, https://asean.org/wp-content/uploads/2021/07/ASEAN-Development-Outlook-ADO_FINAL.pdf.

⁹ Il Presidente Obama si autodefinì sin dall'inizio del suo mandato il primo «Pacific president», Allen M., «America's first Pacific president», in *Politico*, 13 Novembre 2009, https://www.politico.com/story/2009/11/americas-first-pacific-president-029511?_amp=true.

Al di là della semantica, vale rilevare come la postura statunitense si sia modificata significativamente, almeno nelle intenzioni¹⁰, a favore di un maggiore focus sul continente asiatico¹¹. E lo stesso si può dire dell'Europa che, per quanto con un certo ritardo, ha mostrato un'accresciuta attenzione verso il continente asiatico soprattutto negli ultimi 10 anni.

L'evoluzione delle relazioni esterne dell'UE e i rapporti con l'ASEAN

L'UE da «nano politico» a protagonista internazionale nel XXI secolo
L'attuale Presidente della Commissione Europea Ursula von der Leyen ha ripetutamente fatto riferimento, sin dall'inizio del suo mandato nel 2019, al concetto di “Commissione geopolitica”, utile a far comprendere quanto sia mutato il ruolo dell'istituzione da lei guidata rispetto al lontano antenato creato nel 1958. E non occorre qui ripercorrere tutta la storia delle istituzioni europee per ricordare come per decenni l'Europa sia stata accusata di essere «un gigante economico, [ma] un nano politico»¹².

Le questioni di sicurezza internazionale sono state a lungo considerate come “alta politica” e, come tali, parte integrante delle politiche nazionali degli Stati membri dell'UE e della cooperazione intergovernativa. A istituzioni sovranazionali come la Commissione sono

¹⁰ Lo scoppio a inizio 2011 della cosiddetta “primavera araba” nonché le crisi libica e siriana resero di fatto necessario per Washington focalizzare nuovamente l'attenzione sullo scacchiere mediorientale a discapito di quello asiatico. Sulle promesse e i limiti del “Pivot to Asia” vedasi anche Lieberthal K., «The American Pivot to Asia», in *Brookings*, 21 December 2011, <https://www.brookings.edu/articles/the-american-pivot-to-asia/>.

¹¹ Il Pivot to Asia implicava non solo una maggiore attenzione verso la regione, ma anche un ribilanciamento interno per favorire un rafforzamento delle relazioni con i partner diversi dalla Cina, inclusi i paesi ASEAN, in chiave di “contenimento” cinese.

¹² Così, ad esempio, l'allora Commissaria europea Emma Bonino in occasione della nascita dell'Euro, <https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/1999/01/23/europa-gigante-economico-nano-politico-verme-militare.html>.

stati quindi concessi solo poteri formali limitati in questo settore. Tuttavia, in un contesto globale caratterizzato non solo dalla rinnovata concorrenza delle grandi potenze, ma anche dal rapporto sempre più intrecciato tra le politiche economiche e di sicurezza, molte delle tradizionali politiche della Commissione legate al mercato unico, come il commercio, gli investimenti, la concorrenza, la tecnologia o finanza, sono diventate di fatto più strategiche e legate alla sicurezza, il che ha incoraggiato la Commissione ad affermare il suo ruolo di attore “geopolitico”, che peraltro non nasce certo nel 2019 ma ben prima¹³. Questa affermazione esplicita da parte della Presidente von der Leyen rappresenta in ogni caso un’evoluzione significativa con il potenziale per rimodellare l’azione esterna dell’UE negli anni a venire.

Al di là della retorica, questo principio è stato utilizzato per designare il coordinamento più forte degli aspetti esterni del lavoro della Commissione. È anche il sintomo di una tendenza più ampia che precede l’attuale compagine dei Commissari, vale a dire il ruolo crescente delle considerazioni strategiche nelle iniziative politiche della Commissione, in particolare attraverso l’obiettivo di rafforzare l’“autonomia strategica” dell’UE. E questi concetti sono diventati ancora più rilevanti all’indomani della guerra russa contro l’Ucraina e delle sue conseguenze su sicurezza energetica e alimentare.

L’ascesa della Cina e l’Indo-Pacifico

Nell’ultimo decennio alla tradizionale concentrazione di risorse e attenzione nelle relazioni esterne dell’UE verso il Vicinato (Est e Sud) e il continente africano si è affiancato un ruolo accresciuto dell’area dell’Asia-Pacifico, ormai riconosciuta come al centro delle relazioni interna-

¹³ Illuminante a questo proposito è il confronto tra la prima Strategia di Sicurezza Europea, approvata a dicembre 2003 https://eclan.eu/files/attachments/.1615/doc_10184_290_en.pdf, con la Strategia Globale del 2016 (https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf) e ancor più con il successivo rapporto di attuazione *The EU Global Strategy: Three years on* del 2019 https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_global_strategy_2019.pdf. Dal confronto si evince chiaramente la progressiva evoluzione dell’UE da blocco commerciale ad attore rilevante nel quadro di sicurezza globale (“global security provider”).

zionali del XXI secolo¹⁴. Benché l'Europa nel suo complesso possa essere definita come un attore tradizionale nella regione Asia-Pacifico alla luce dei legami sostanziali di diversi Stati europei, principalmente a causa del loro passato coloniale, l'Unione Europea in quanto tale è un attore relativamente nuovo nell'area in materia di politica e sicurezza, operando direttamente in quel campo solo da circa tre decenni¹⁵. Se è vero che sin da metà anni '90 l'Asia è emersa sempre più come un partner di rilievo, soprattutto alla luce della crescente interdipendenza economica tra le due regioni, nei fatti nei successivi 20 anni l'attenzione verso il continente è rimasta tutto sommato limitata.

L'impetuosa crescita economica della Cina e la conseguente centralità di quel mercato per l'industria manifatturiera europea (in primo luogo tedesca) ha reso inevitabile con il passare del tempo un'ulteriore attenzione verso la regione. Così come l'accresciuta assertività di Pechino dall'ascesa al potere di Xi Jinping ha creato le premesse per una maggiore consapevolezza europea sui rischi di un'eccessiva apertura a capitali cinesi, e quindi al controllo di Pechino, in settori di rilevanza strategica¹⁶.

Ma è solo nel 2021 che l'Unione Europea ha adottato una strategia complessiva verso la regione dell'Indo-Pacifico¹⁷, dopo che già al-

¹⁴ Vedasi tra gli altri Kishore M., «The New Asian Hemisphere: The irresistible shift of global power to the east», in *Public Affairs*, pp. 51-99, 2008, tra i maggiori sostenitori del concetto del secolo XXI come “secolo asiatico”.

¹⁵ Diverso è naturalmente il discorso dal punto di vista commerciale o di partner di sviluppo, ambiti in cui la Commissione Europea ha giocato un ruolo di rilievo anche nei due decenni precedenti. L'inizio di un ruolo concreto in materia di politica estera e di sicurezza comune (PESC) UE è avvenuto solo a partire dal trattato di Maastricht del 1993.

¹⁶ Il caso più eclatante, e che ha fatto cambiare l'indirizzo strategico di Berlino rendendolo molto più cauto, è stato l'acquisizione da parte cinese della società produttrice di robot industriali Kuka nel 2016, vedasi Wrage C. – Kullik J. – After Kuka A., «Germany's lessons learned from Chinese takeovers», in *China Observers*, 21 July 2022, <https://chinaobservers.eu/after-kuka-germanys-lessons-learned-from-chinese-takeovers/>.

¹⁷ Joint Communication by the European Commission and the HRVP to the European Parliament and the Council by the Commission and the HRVP on *The EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific*, 16 September 2021, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/jointcommunication_2021_24_1_en.pdf.

cuni Stati membri avevano proceduto in tal senso (Francia, Germania e Paesi Bassi). La denominazione stessa di Indo-Pacifico anziché Asia-Pacifico ha una connotazione ritenuta non neutra in quanto implicitamente mirata a contenere Pechino (e per questo non apprezzata da parte cinese), facendo seguito ad analoghi documenti strategici rilasciati da partner quali Stati Uniti, Giappone e India¹⁸.

Il termine Indo-Pacifico fu utilizzato per la prima volta in questa nuova accezione dall'ex Primo Ministro giapponese Shinzo Abe nel 2007 durante la visita ufficiale in India, quando, di fronte al Parlamento indiano, auspicò la realizzazione di una nuova partnership strategica tra i due paesi, che aprisse la strada ad un'Asia allargata formata dall'unione di intenti e interessi tra Oceano indiano e Oceano pacifico.

Rimasto poco utilizzato per qualche tempo, il concetto di Indo-Pacifico è poi diventato il nuovo paradigma di riferimento nel corso degli ultimi anni e ha sostituito, di fatto, la precedente categoria Asia-Pacifico. A partire dal 2013, infatti, Australia (*White Defense Paper*, 2013), Giappone (*Free and Open Indo-Pacific Strategy*, 2016), India (*Act East Policy*, 2015) e Stati Uniti (*National Security Strategy*, 2017) hanno progressivamente inserito questa visione sistemica delle due regioni all'interno dei propri documenti programmatici e delle relative strategie di intervento in Asia.

La sopra menzionata strategia UE per l'Indo-Pacifico esplicita che «l'Unione Europea intende rafforzare il suo impegno con la regione per stabilire partenariati che rinforzino l'ordine internazionale basato sulle regole, che affrontino le sfide globali e pongano le basi per una ripre-

¹⁸ L'origine del concetto di Indo Pacifico è ascrivibile al geografo tedesco del periodo tra le due Guerre del primo Novecento Karl Haushofer, che peraltro ne forniva un connotato anti colonialista e anti anglosassone. Vedasi Li H., *The "Indo-Pacific": Intellectual Origins and International Visions in Global Contexts*, Modern Intellectual History, Cambridge University Press, 2022, 19, pp. 807-833, <https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/21B142B132F694349D46CAD22EA8C7CD/S1479244321000214a.pdf/div-class-title-the-indo-pacific-intellectual-origins-and-international-visions-in-global-contexts-div.pdf>. Nella versione rivisitata dei giorni nostri, gli studiosi di geopolitica utilizzano il concetto per definire un'area che copre indicativamente l'area che va dalle coste centro-sudorientali del continente africano alle coste americane del Pacifico.

sa economica rapida, sostenibile ed equa, capace di creare prosperità di lungo termine. Questo impegno sarà basato sulla promozione della democrazia, stato di diritto, diritti umani, e affidamenti universalmente concordati quali l’Agenda 2030 con i suoi *Sustainable Development Goals*, e l’Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici»¹⁹.

I rapporti UE-ASEAN verso il 45° anniversario

La strategia fa riferimento naturalmente ai rapporti con i paesi ASEAN, affermando tra l’altro che «l’UE apprezza l’impegno ASEAN per un multilateralismo efficace e sostiene il principio della centralità dell’ASEAN, i suoi sforzi per creare un’architettura regionale basata sulle regole e l’ancora multilaterale che essa fornisce».

Tutte le 7 priorità indicate dalla strategia sono rilevanti per i paesi ASEAN: prosperità sostenibile e inclusiva (particolarmente rilevanti a questo proposito gli accordi di libero scambio già in vigore con Singapore e Vietnam); transizione verde (priorità assoluta nella programmazione finanziaria 2021-27, da segnalare le recenti dichiarazioni politiche siglate con Indonesia e Vietnam, per partenariati JETP – *Just Energy Transition Partnerships* – con Indonesia e Vietnam); governance degli oceani (cruciale qui l’accento sulla sicurezza del Mar Cinese Meridionale, da cui passa circa il 40% del commercio dell’UE); governance digitale e partenariati (con un ruolo centrale di Singapore); connettività (ruolo chiave per *Global Gateway*²⁰, iniziativa prioritaria quale alternativa sostenibile ed equa alla *Belt and Road* cinese); sicurezza e difesa (tra cui l’accordo di partecipazione per le missioni PSDC con il Vietnam); sicurezza umana (in materia di salute fra l’altro collaborazione sui vaccini con il contributo significativo UE in ambito COVAX).

¹⁹ Joint Communication by the European Commission and the HRVP to the European Parliament and the Council on *The EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific*, 16 September 2021, p. 1, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/jointcommunication_2021_24_1_en.pdf.

²⁰ Joint Communication by the European Commission and the HRVP to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank on *The Global Gateway*, 1 December 2021, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/joint-communication_global_gateway.pdf.

Dal 2020 UE e ASEAN sono legate da un rapporto di partenariato strategico²¹, a conferma del progressivo consolidamento delle relazioni. I legami tra i due blocchi sono molto solidi, a partire dal commercio: l'UE è stato il terzo maggior partner ASEAN nel 2020 dopo Cina e Stati Uniti e la terza fonte di Investimenti Diretti Esteri (IDE) dopo gli Stati Uniti e Cina²². L'ASEAN è stato il terzo maggiore partner commerciale fuori dall'Europa nel 2021. I ben 20 dialoghi di cooperazione e i numerosi progetti bilaterali coprono moltissime aree, tra cui protezione ambientale e cambiamenti climatici, sviluppo sostenibile, tecnologie verdi, eguaglianza di genere, diritti umani, migrazioni, economia digitale, trasporti, pesca, scienza e ricerca, crimini transnazionali, gestione delle foreste, educazione, ecc. Questa intensa rete di collaborazione è sostenuta da un impegno finanziario complessivo di circa 250 milioni di Euro, una cifra superiore a quella di ogni altro Partner di dialogo. Un po' meno sviluppati invece i legami in materia di sicurezza e difesa, laddove l'UE aspirerebbe a giocare un ruolo più attivo nell'architettura di sicurezza ASEAN partecipando fra l'altro alle strutture ADMM+ (*ASEAN Defence Ministers Meeting Plus*) e ai Vertici dell'Asia orientale (*East Asia Summit*).

Da segnalare poi la recente finalizzazione del primo accordo al mondo tra blocchi regionali in materia di trasporto aereo (*Comprehensive Air Transport Agreement – CATA*), che rafforzerà significativamente la connettività tra i 37 paesi membri dei due raggruppamenti. Si tratta di un moderno accordo-quadro che semplificherà fortemente le procedure per operare fra le due regioni e rafforzerà la capacità delle compagnie aeree dei due blocchi di competere per gli importanti flussi di traffico aereo tra le due aree.

In questo contesto di progressivo rafforzamento delle relazioni, il primo Vertice a livello di Capi di Stato e di governo organizzato a Bruxelles nel dicembre 2022 per celebrare il 45esimo anniversario delle relazioni ha costituito un momento importante per rendere ancora più visibile il partenariato strategico tra i due blocchi.

²¹ Il Partenariato Strategico tra UE e ASEAN è stato finalizzato durante la Presidenza pro tempore vietnamita dell'ASEAN nel 2020.

²² Interessanti dati sulle relazioni UE-ASEAN sono disponibili nell'EU-ASEAN Blue Book: <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/EU-ASEAN%20Blue%20Book%202022.pdf>.

In prospettiva, nonostante le differenze sostanziali su alcuni aspetti valoriali di primaria importanza per l'UE, esistono i presupposti per un ulteriore rafforzamento delle relazioni tra le due regioni alla luce del comune interesse a garantire un quadro multilaterale stabile, basato su regole universalmente condivise, che consentano un ordinato sviluppo delle relazioni commerciali, alla base della prosperità in entrambe le regioni. Pur non mancando le difficoltà, tra cui le posizioni non sempre collimanti (soprattutto con alcuni membri ASEAN) sull'aggressione russa in Ucraina e la drammatica situazione del Myanmar – dove l'Associazione non sembra in grado di apportare un contributo decisivo alla soluzione della grave crisi in atto –, gli interessi geopolitici e geoeconomici dei due blocchi sembrano sostanzialmente convergere, in particolare in chiave di bilanciamento (in modo meno aggressivo rispetto all'approccio statunitense) nei confronti della Cina.

L'Unione Europea in Vietnam: dal *doi moi* all'EVFTA

In questo contesto di rafforzata collaborazione regionale, è bene ora focalizzarsi sull'evoluzione del rapporto tra UE e Vietnam, dopo un breve *excursus* storico utile a comprendere la trasformazione avviata dopo la sanguinosa, decennale guerra con gli Stati Uniti e la successiva riunificazione del paese, conclusasi nel 1975.

Dal dopoguerra alle riforme e all'apertura al mondo

Il momento chiave alla base del successo odierno del modello economico vietnamita è stato il sesto Congresso nazionale del Partito Comunista del 1986 quando, sulla scia delle riforme inaugurate in Unione Sovietica da Gorbaciov, la leadership decise di avviare un processo di riforme noto come “rinnovamento” (*doi moi*), che avrebbe permesso negli anni successivi un marcato miglioramento dei rapporti con i paesi vicini e con gli Stati Uniti, con cui le relazioni diplomatiche furono riallacciate nel 1995 (dopo che l'anno precedente Washington aveva ritirato l'embargo commerciale). Sempre nel 1995 il Vietnam entrò a far parte dell'ASEAN e in parallelo riprese rapporti di buon vicinato con la Repubblica Popolare Cinese (con cui dopo il conflitto del 1979 le relazioni erano state tese).

Un'altra tappa cruciale per la progressiva integrazione di Hanoi nell'economia globale è stato il processo di avvicinamento verso l'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), culminato con l'adesione avvenuta nel 2007. In parallelo, grazie all'impeto del *doi moi*, è potuta emergere una leadership politica più giovane, che ha favorito riforme nella struttura del Partito, una maggiore attenzione per il rispetto dello stato di diritto e miglioramenti nell'ambito delle libertà fondamentali, inclusa quella di espressione. Significativo al riguardo il decimo Congresso del Partito Comunista del 2006, durante il quale ci furono scambi molto franchi su recenti casi di corruzione che avevano riguardato personalità di rilievo del Partito, su cui la stampa venne incoraggiata a riferire²³. Il processo di riforme economiche ha proceduto negli anni successivi in maniera molto più spedita rispetto a quelle politiche, su cui si sono registrati arretramenti in chiave di maggiore controllo dello Stato e del Partito.

Negli ultimi dieci anni il Vietnam è riuscito a ottenere ragguardevoli risultati in materia di crescita del PIL (dai 147 miliardi USD del 2010 ai 362 miliardi del 2021, pro capite rispettivamente da 1.673 a 3.694, dati World Bank²⁴), facilità di fare business (migliorato dal 93esimo al 70esimo posto nella classifica dei migliori paesi secondo il rapporto World Bank Doing Business tra il 2010 e il 2021), intercambio commerciale (dai 157 miliardi USD del 2010²⁵ ai 668 miliardi del 2021²⁶), popolazione a rischio di povertà (dal 20,7% del 2010 al 6,7% del 2018²⁷), mantenendo allo stesso tempo dati sostanzialmente costanti in materia di disuguaglianza sociale, a differenza di molti altri paesi a rapida crescita²⁸. Nel 2020 il Vietnam è stato il 15° maggior

²³ Church P., *A short history of South-East Asia*, John Wiley & Sons, Singapore 2017, pp. 218-219.

²⁴ World Bank, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=VN> e <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=VN>.

²⁵ <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/VNM/Year/2010/SummaryText>.

²⁶ <https://www.gso.gov.vn/en/data-and-statistics/2022/03/overcoming-difficulties-export-and-import-in-2021-to-spectacular-destination/>.

²⁷ <https://countryeconomy.com/demography/at-risk-poverty/vietnam>.

²⁸ <https://countryeconomy.com/demography/gini-index/vietnam>.

paese esportatore di beni al mondo con 248 miliardi di Euro, davanti a India, Australia, Turchia, Brasile²⁹ ecc.

L'UE come partner commerciale e politico

Da quando ha stabilito relazioni diplomatiche nel novembre 1990, il Vietnam è diventato uno dei principali partner dell'UE nel sud-est asiatico. Da allora l'UE e il Vietnam hanno instaurato un'intensa cooperazione in numerosi settori tra cui questioni politiche, pace e sicurezza, sfide globali, commercio e sviluppo. Oggi nessun paese ASEAN può vantare lo stesso numero di accordi con l'UE, ben 5 (*Partnership and Cooperation Agreement-PCA*; *EU-VN Free Trade Agreement-EVFTA*; *Forests Law Enforcement, Governance and Trade-Voluntary Partnership Agreement-FLEGT VPA* sulle foreste; *EU-VN Investment Protection Agreement-EVIPA* sulla protezione degli investimenti; *Framework Participation Agreement-FPA* per la partecipazione di ufficiali vietnamiti alle missioni UE di sicurezza e difesa).

Nel corso degli ultimi 30 anni l'UE ha sostenuto l'evoluzione del Vietnam mirando a sostenere lo sviluppo economico sostenibile e il miglioramento delle condizioni di vita dei poveri, incoraggiando l'integrazione del Vietnam nell'economia globale attraverso il commercio e il sostegno alle riforme socioeconomiche, nonché sostenendo la transizione del Vietnam verso una società aperta basata sul buon governo, lo stato di diritto e il rispetto dei diritti umani. Dopo l'instaurazione di rapporti diplomatici, la successiva importante pietra miliare nelle relazioni bilaterali UE-Vietnam è stata la firma di un accordo quadro di cooperazione UE-Vietnam (*Framework Cooperation Agreement, FCA*) nel 1995, entrato in vigore il 1° giugno 1996. L'FCA permise di ampliare le relazioni dell'UE con il Vietnam oltre la dimensione umanitaria dei primi anni.

Nel 2012, la firma dell'accordo quadro UE-Vietnam sul partenariato e la cooperazione globali (*Framework Agreement on Comprehensive Partnership and Cooperation Agreement, PCA*) segnò poi l'impegno

²⁹ Dati Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Vietnam-EU_-_international_trade_in_goods_statistics#EU_and_Vietnam_in_world_trade_in_goods.

dell'UE a rafforzare e ampliare la portata del partenariato con il Vietnam. Entrato in vigore nel 2016, il PCA ha esteso ulteriormente l'ambito della cooperazione UE-Vietnam nei settori del commercio, dell'ambiente, dell'energia, della scienza e della tecnologia, del buon governo, dei diritti umani, nonché del turismo, della cultura, della migrazione e della lotta alla corruzione e crimine. Incorporando l'UE e i suoi Stati membri, il PCA ha consentito una maggiore coerenza e sinergia tra le politiche dell'UE e degli Stati membri. Prevede dialoghi ad alto livello su questioni politiche, commerciali, economiche e di sviluppo, nonché sull'attuazione dei programmi di cooperazione dell'UE. Di conseguenza, sono stati istituiti il dialogo annuale rafforzato UE-Vietnam sui diritti umani e le consultazioni politiche UE-Vietnam a livello di viceministri al fine di attuare alcuni aspetti chiave dell'accordo.

In materia di sicurezza, da segnalare poi la firma il 17 ottobre 2019 di un accordo quadro di partecipazione (*Framework Participation Agreement*, FPA) per rafforzare la cooperazione bilaterale in materia di sicurezza e difesa. Questo accordo facilita anche il contributo del Vietnam alle operazioni di Politica di Sicurezza e di Difesa Comune (PSDC) dell'UE. Sono in via di finalizzazione le procedure per inviare i primi soldati vietnamiti in una missione PSDC in Repubblica Centrafricana.

Quanto al commercio, il Vietnam è il 15° partner commerciale dell'UE e l'11° partner assoluto in termini di importazione di beni³⁰, nonché il principale partner commerciale dell'UE nell'ASEAN, mentre per il Vietnam l'UE è il 5° partner commerciale assoluto. Il Vietnam è una delle economie più dinamiche della regione che ha goduto di un tasso di crescita medio della sua economia compreso tra il 5,5 e l'8% nell'ultimo decennio (tranne il 2020 e 2021 per l'effetto Covid). Nel 2022, le previsioni della maggioranza dei centri di ricerca internazionali e del governo segnalano dati di crescita tra il 6 e l'8%, con un tasso di inflazione di poco superiore al 3%³¹. L'interscambio commerciale ha

³⁰ Dati 2021 Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Vietnam-EU_-_international_trade_in_goods_statistics.

³¹ Secondo la Banca Mondiale la crescita sarà del 7,5%, World Bank, *Taking Stock, August 2022: Educate to Grow*, Washington DC. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/37834/IDU095369e8107d0204a380a-7620a5aa99d93856.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

fatto registrare una crescita continua negli scorsi anni e nei primi 10 mesi del 2022 l'avanzo commerciale globale ha superato i 9 miliardi USD per un valore di scambi complessivi con il resto del mondo di oltre 615 miliardi USD (+14% rispetto allo stesso periodo 2021)³².

L'Accordo di libero scambio come piattaforma delle relazioni per il futuro

L'entrata in vigore dell'Accordo di libero scambio tra l'Unione Europea e il Vietnam (EVFTA) nell'agosto 2020 rappresenta una pietra miliare nelle relazioni economiche bilaterali e costituisce la base per lo sviluppo delle relazioni per il futuro.

Con un reddito medio pro capite di US\$ 3.694 il Vietnam è oggi un paese a reddito medio-basso ma in netta crescita. Inizia a costituire un importante mercato di 100 milioni di abitanti che hanno aumentato il potere d'acquisto per permettersi prodotti europei di qualità e le previsioni di crescita della sua classe media sono particolarmente incoraggianti³³. In questo momento, i principali prodotti delle esportazioni dell'UE in Vietnam includono macchinari e prodotti meccanici, caldaie, macchinari e apparecchiature elettriche, prodotti farmaceutici, aeromobili e un numero ancora molto limitato di autoveicoli. Anche gli alimenti e le bevande europei, nonché i prodotti di lusso di alto valore, sono articoli commerciali sempre più importanti. Le principali esportazioni del Vietnam nell'UE sono apparecchi telefonici, prodotti elettronici, calzature, prodotti tessili e abbigliamento, caffè, riso, frutti di mare e mobili.

³² Dati del centro di statistica vietnamita General Statistics Office, GSO, ripresi da *Vietnam News*, 30 ottobre 2022, <https://vietnamnews.vn/economy/1349954/viet-nam-posts-trade-surplus-of-9-4-billion-in-10-months.html>.

³³ Secondo un recente studio McKinsey, entro il 2030 36 milioni di persone si aggiungeranno alla classe media in Vietnam, oggi consistente in 40 milioni di consumatori, equivalenti a circa il 40% della popolazione. Nel 2000 ne faceva parte solo il 10%. Delteil B. – Francois M. – Mai D. – Seong J., «The new faces of the Vietnamese consumer», in *McKinsey & Company*, 7 December 2021, <https://www.mckinsey.com/featured-insights/future-of-asia/the-new-faces-of-the-vietnamese-consumer>.

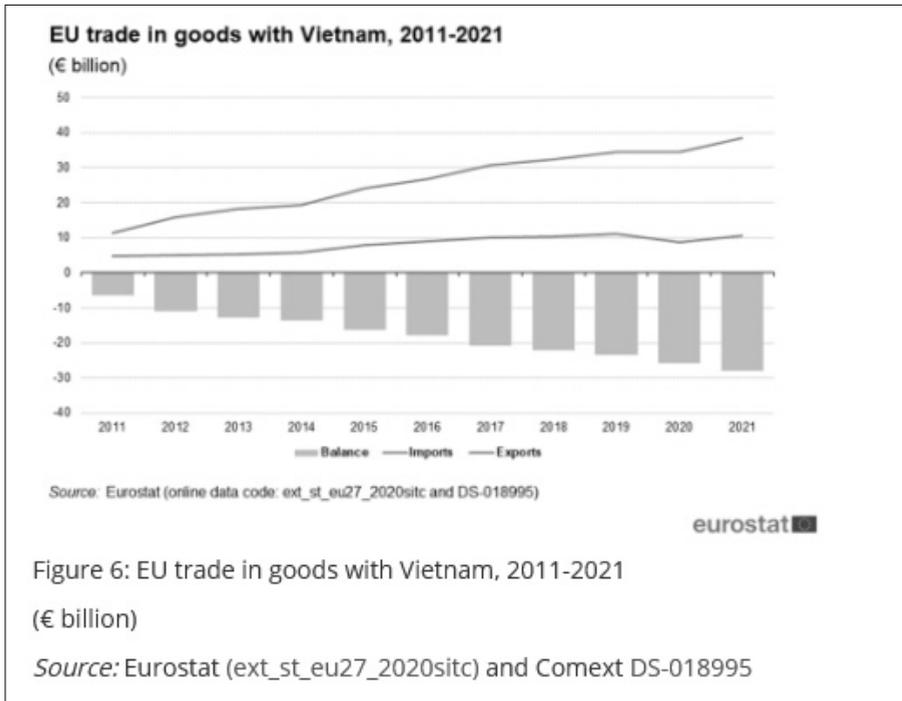


Figura 1. Interscambio UE di beni con il Vietnam, 2011-2021, fonte Eurostat

Come si può vedere dal grafico qui sopra (Figura 1), l'interscambio commerciale di beni con il Vietnam ha fatto registrare un aumento molto significativo negli ultimi 10 anni, raggiungendo nel 2021 la ragguardevole cifra di oltre 49 miliardi di Euro (di cui 38,5 miliardi di esportazioni vietnamite e 10,6 miliardi di esportazioni UE, per un disavanzo record di 27,8 miliardi di Euro), con valori più che triplicati rispetto ai 16,1 miliardi del 2011 (11,3 miliardi di esportazioni vietnamite e 4,8 miliardi di esportazioni UE, con un disavanzo di 6,4 miliardi)³⁴.

Ma al di là degli aspetti commerciali, pur molto rilevanti, va sottolineato come l'EVFTA, alla pari di tutti gli accordi commerciali più evoluti, includa altresì un importante capitolo sugli aspetti di svilup-

³⁴ Dati Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Vietnam-EU_-_international_trade_in_goods_statistics#EU_and_Vietnam_in_world_trade_in_goods.

po sostenibile (Capitolo 13 su commercio e sviluppo sostenibile), che ha permesso di stimolare direttamente e indirettamente delle importanti riforme in materia di diritti sociali e ambientali. Di particolare rilevanza le modifiche necessarie al Codice del lavoro e la richiesta di ratifica di tutte le Convenzioni principali dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), che hanno spinto il governo vietnamita, molto interessato a concludere l’accordo per ovvi motivi commerciali, a modificare leggi e regolamenti interni per rispettare gli impegni presi. A fine 2022 manca ancora la ratifica dell’ultima Convenzione tra le 8 principali, la n. 87 sulla libertà di associazione e sul diritto di organizzazione. Secondo i piani del governo vietnamita, la Convenzione dovrebbe essere ratificata nel 2023. Alcuni aspetti legati alla libertà di associazione sono già stati inseriti nel nuovo Codice del lavoro entrato in vigore il 1° gennaio 2021, ma manca ancora un importante decreto attuativo sulle organizzazioni dei rappresentanti dei lavoratori (Workers Representatives Organizations, WROs), molto sensibile politicamente tenuto conto delle peculiarità del sistema a partito unico con organizzazioni di massa che detengono il monopolio della rappresentanza dei lavoratori³⁵.

Prospettive e conclusioni

Alla luce delle accresciute tensioni tra Repubblica Popolare Cinese e Stati Uniti dall’avvento al potere dell’allora Presidente Donald Trump nel 2017 e tenuto conto dell’avversione di Hanoi (così come del resto degli altri paesi ASEAN) verso una scelta chiara tra uno dei due contendenti, l’Unione Europea può godere del vantaggio di essere una potenza che si pone nei confronti del Vietnam in maniera costruttiva e senza un’agenda nascosta. Certamente la diversa sensibilità sui temi dei diritti fondamentali, specialmente civili e politici, nonché la recente resistenza del governo vietnamita a criticare l’aggressione ingiustificata della Russia in Ucraina creano qualche frizione ma non intaccano la solidità dei rapporti e il loro potenziale di sviluppo negli anni a venire. Di particolare rilevanza in questo contesto la prospettiva di collaborazione nel settore della transizione energetica, specialmente nel

³⁵ La Vietnam General Confederation of Labour (VGCL), fondata nel luglio 1929, è il solo rappresentante sindacale autorizzato finora.

contesto della *Just Energy Transition Partnership* (JETP)³⁶, in cui l'UE ha assunto la leadership (unico caso al mondo), insieme al Regno Unito, nel gruppo di donatori internazionali.

Da parte europea va inoltre rilevato come Hanoi rappresenti un partner di rilievo anche in un'ottica di bilanciamento (politico) e diversificazione (economica) nei confronti di Pechino (e lo stesso può dirsi per altri paesi like-minded quali Stati Uniti, Regno Unito, Australia ecc.). A quest'ultimo riguardo, vale la pena di sottolineare come il Vietnam risulti essere un beneficiario netto dei trasferimenti di investimenti esteri nella regione a seguito delle accresciute tensioni commerciali sino-americane che hanno spinto molte società a cercare centri di produzione alternativi alla Cina nelle catene globali del valore. La vicinanza geografica al gigante asiatico, la manodopera relativamente a buon prezzo e preparata, l'appartenenza del Vietnam a oltre una dozzina di Accordi di libero scambio e l'assenza di dazi per produzioni intra-ASEAN grazie all'ASEAN Economic Community in vigore dal 2015 costituiscono elementi chiave per spiegare l'afflusso massiccio di investimenti esteri nel paese negli ultimi anni³⁷.

Quanto infine alle critiche di alcune organizzazioni per la difesa dei diritti umani sull'inopportunità di mantenere strette relazioni con Hanoi, incluso l'Accordo di libero scambio, in presenza di violazioni dei diritti fondamentali³⁸, va ricordato come l'EVFTA sia anzitutto un accordo commerciale, il cui fine ultimo non può essere considerato quello di impedire tali violazioni. Mantenendo un'ottica di medio-lun-

³⁶ Si tratta di un format definito per la prima volta alla COP26 di Glasgow sui cambiamenti climatici per il Sud Africa e che in ambito G7 è stato successivamente esteso anche a India, Indonesia, Senegal e Vietnam. L'obiettivo primario è di favorire un meccanismo unico di assistenza internazionale per favorire l'abbandono del carbone nel mix energetico di paesi emergenti con elevata produzione di gas serra.

³⁷ Su Vietnam e *China Plus One policy* nelle catene globali del valore vedasi fra gli altri: Pratesh S., «Vietnam's Diversification of Trade and the China Plus One Strategy», in *Vietnam Briefing*, Dezan Shira & Associates, 3 June 2022, <https://www.vietnam-briefing.com/news/vietnams-diversification-of-trade-and-the-china-plus-one-strategy.html/>.

³⁸ Fra gli altri Human Rights Watch, *HRW Submission to the European Union ahead of the EU-Vietnam Human Rights Dialogue*, March 22, 2022, <https://www.hrw.org/news/2022/04/04/human-rights-watch-submission-european-union-ahead-eu-vietnam-human-rights-dialogue>.

go periodo, va invece riaffermata l'importanza dell'Accordo per favorire una maggiore sensibilità negli interlocutori verso i temi sociali ed ambientali, la cui evoluzione non può essere negata. E più in generale, in un contesto di così marcate differenze culturali, storiche e di tradizioni, l'azione dell'UE non può che porsi in un'ottica di accompagnamento di lungo periodo a un'evoluzione interna e non come imposizione dall'esterno di visioni non pienamente condivise. E per questo appaiono cruciali, in una prospettiva lunga, gli sforzi a sostegno della società civile e delle giovani generazioni, più pronte a condividere istanze democratiche e di libertà più consone a un paese che si vuole parte integrante e responsabile della comunità internazionale.