



LA COMPARAZIONE NEI MODELLI ORGANIZZATIVI INTERNAZIONALI

CIRO MANZOLILLO

Sommario: 1. Comparazione giuridica G8-G2: dal multilateralismo al bilateralismo - 2. segue... G20-G21 - 3. L'Unione Euro-Mediterranea: nuovo modello comparativo-integrativo - 4. Comparazione nell'Unione delle Nazioni Sud-Americane - 5. Comparazione regionale asiatica: inter-regionale (ASEM-APEC) - 6. segue... sub-regionale (ASEAN-SAARC) - 7. SCO: l'integrazione-comparazione come cooperazione antiterroristica - 8. La comparazione intercontinentalistica dei BRICS

1) La tendenza multilaterale dei processi integrazionisti a base regionale-universale sembra entrare in crisi per via dell'iniziativa che vede protagonisti Stati Uniti d'America e Cina, i quali hanno intrapreso un percorso di intense consultazioni bilaterali che appaiono, per molti aspetti, esclusive ed autonome rispetto ai *fora* tradizionali¹. Sarà verosimilmente l'asse sino-americano a condizionare le relazioni internazionali nei prossimi anni, accelerando quel processo di passaggio da una dimensione multilateralistica ad una bilateralistica, segnando in un certo senso il superamento del concetto di universalismo *tout court*. Indubbiamente, la crisi finanziaria-economica attuale ha accelerato la riscrittura dei rapporti di forza globali: non c'è Paese che abbia approfittato della globalizzazione dei flussi finanziari come la Cina² e non c'è Stato che abbia beneficiato del suo *boom* più dell'America. Di fatto, attraverso l'*U.S.-China Strategic and Economic Dialogue* gli USA sostituiscono la Cina alla Russia come loro primo interlocutore dopo l'Europa, poiché si ritiene che il gigante asiatico eserciti una maggiore influenza oltre che sull'economia globale anche sulle questioni inerenti l'energia, il clima, nonché sulla politica di sicurezza dell'Asia. Tale relazione si è affermata nel corso del 2009 in un processo di costruzione e de-costruzione del sistema delle relazioni internazionali che ha visto la progressiva ascesa del G20 a scapito del G8, influenzata anch'essa dall'incalzare della crisi dell'economia mondiale. Il Dialogo tra Stati Uniti e Cina, la superpotenza di oggi e quella di domani, segna l'inizio, citando il Presidente Obama, di una nuova era basata su una sostanziosa cooperazione che plasmerà il XXI secolo.

Il nuovo rapporto tra Cina e Stati Uniti costituisce, dunque, la base politica rispetto alla quale ridefinire il sistema delle relazioni internazionali. In parole povere, i due Paesi in questione cercano, attraverso un rapporto fatto di fitte e continue consultazioni, di

¹ Il cosiddetto G2 è nato in seguito a un'iniziativa di George Bush, che nel 2006 varò un *forum* biennale, il Dialogo economico strategico, limitato all'economia. Le intenzioni del Presidente Obama sono di estendere il dialogo alla cooperazione su una serie di temi che vanno dall'economia, ai cambiamenti climatici, alla proliferazione nucleare ed alle minacce transnazionali.

² Dal 2010, la Cina è la seconda potenza economica mondiale in termini di prodotto interno lordo, avendo superato il Giappone.



predisporre delle prassi relazionali da far accettare a tutti gli attori della politica mondiale. I Vertici bilaterali succedutisi dal 2009 riflettono chiaramente simile prospettiva. Tuttavia è ancora prematuro dare una netta definizione del rapporto bilaterale tra Cina e Stati Uniti; si potrebbe parlare di G2, ossia una co-gestione globale che impedirebbe ogni vera forma di multilateralismo, oppure dell'inizio di un nuovo periodo simil guerra fredda contraddistinto da tensioni commerciali piuttosto che politiche. Chi propugna la tesi G2 è ottimista sulla capacità di Washington e Pechino di gestire autorevolmente ed autonomamente la realtà internazionale; chi sostiene l'altra ipotesi tende a richiamare le passate dinamiche basate sull'ascesa e declino delle grandi potenze, che però a seguito della globalizzazione dell'ultimo decennio risultano pressoché anacronistiche. L'equilibrio, come spesso accade, si troverà limando progressivamente i punti di attrito, che, per la verità, sono ancora molti e di difficile soluzione; si pensi alle tensioni valutarie dollaro-yuan, alla condizione del Tibet connessa alla difesa dei diritti umani, alla vendita di armi americane a Taiwan, ma la contingenza attuale spinge i due soggetti ad insistere, senza indugio, sulla strada della cooperazione.

La speranza, comunque, che Stati Uniti e Cina delineino un percorso comune per realizzare la pace e la stabilità globale è ben lungi dal concretizzarsi, non evidenziandosi una piena condivisione di interessi, priorità e valori³. La recente visita di Hu Jintao, gennaio 2011, a Washington era stata preparata per coniugare due esigenze, rivelatesi scarsamente conciliabili nel rapporto USA-Cina: diritti umani e affari; i primi sono da tempo una nota dolente del rapporto sino-americano e di conseguenza a dominare il campo è stato un duplice imperativo economico: rilanciare le esportazioni americane verso l'unico Paese oggi in grado di assorbirle in quantità, ridando fiato all'economia nazionale piegata dalla crisi. Nonostante ci sia stato un inatteso riguardo nei confronti del Presidente cinese, Hu Jintao è rimasto fermo sulle sue posizioni. Tralasciando le questioni legate alle libertà individuali, verso le quali i Cinesi non sembrano ancora interessati ad un dialogo serio, il tema principale è stato il tasso di cambio dollaro-yuan, mantenuto dalla *People Bank Of China* su livelli, secondo i loro parametri, stabili. Nel sistema dei *format* a geometria variabile (G8, G20) il G2, costituito da Usa e Cina, segue il processo inverso all'allargamento della rappresentatività, considerando l'Europa, collettivamente ed individualmente, la principale esclusa. Tutti i membri dell'Unione sono di fatto superflui, non aggiungono né possono aggiungere nulla a questo rapporto e nemmeno ostacolarlo, ma probabilmente subiranno le decisioni che andranno a prendere Cina e Stati Uniti.

Questa situazione è causata da tanti motivi; l'Unione Europea non è riuscita a completare il percorso per un'unione politica ed i Paesi Membri non sono riusciti a darsi una strategia comune, che faccia sistema, per porsi con più vigore in mezzo a questi giganti. L'Europa, in pratica, ha sottovalutato il processo in atto. L'unico Paese che ha evidenziato una sensibilità in tal senso è la Germania che ha sviluppato tutta una sua politica economica verso la Cina; oggi essa rappresenta da sola oltre la metà dell'interscambio europeo con Pechino. Si tratta

³ Elizabeth C. Economy, *Reality in US-China Relations*, Council on Foreign Relations, www.cfr.org.



pur sempre di una strategia individuale, solo tedesca e non certamente europea, nel senso che in Cina le aziende tedesche non fanno gruppo con gli Europei, anzi hanno sempre fatto concorrenza agli Italiani, ai Francesi e via dicendo. Inoltre quella tedesca è stata fino a poco tempo fa una politica essenzialmente commerciale, priva di vere ambizioni politiche e di obiettivi lungimiranti, ma protesa solo all'arricchimento delle proprie imprese. Il rapporto USA-Cina, dunque, malgrado incidenti di percorso, arretramenti, incomprensioni, inevitabilmente condizionerà il sistema delle relazioni internazionali future e quello che si suole definire G2 potrebbe anche funzionare, in un mondo globalizzato alla ricerca di una *governance* mondiale credibile, non sempre effettivamente garantita dall'ONU e dai vari *format* internazionali a cui siamo soliti fare riferimento.

2) Il G20 viene creato nel 1999 in risposta alla crisi dei mercati asiatici e con l'intento di includere i Paesi ad economia emergente nella cooperazione per promuovere la stabilità economica globale; esso è composto dai Ministri delle Finanze e dai Direttori delle Banche Centrali di diciannove Paesi più l'Unione Europea, rappresentata dalla Presidenza di turno. Ponendosi al di fuori delle classiche logiche dei Paesi industrializzati dell'Occidente, tale formazione, per la sua più ampia inclusività geografica e culturale e per il migliore bilanciamento di potere tra nord e sud del mondo, si presenta come una struttura a tendenza universale in cui i principali attori globali e regionali possono raggiungere accordi ad alto livello su problemi comuni e definire strategie risolutive in materia economico-finanziaria. Pertanto il G20 è stato valutato positivamente in termini di effettività, rappresentatività e legittimazione nel processo di governo globale in quanto consente di riunire insieme le maggiori economie di mercato, tradizionali ed emergenti, senza complesse procedure di attivazione, in base ad un semplice invito, con la prospettiva di porsi anche come foro allargato di discussione per eventuali modifiche di altre istituzioni internazionali (FMI, Banca Mondiale). Il processo di *Summit* del G20 costituisce un buon esercizio di *good governance* democratica del sistema delle relazioni internazionali. L'assunzione di siffatta prospettiva globale comporta ovviamente l'incorporazione degli ordinamenti regionali e particolari oltre che ovviamente di quelli Statali come parte di un tutt'uno assorbente e polivalente. I Grandi hanno progressivamente riformulato il significato del termine integrazione, andando oltre la prospettiva classica.

Infatti viene intrapresa una nuova forma di dialogo (*outreach initiatives*) con altri Stati, a partire da quelli economicamente emergenti e più rilevanti (Brasile, Cina, India, Messico, Sud Africa) senza tralasciarne altri magari meno importanti sul piano economico, ma decisivi per la risoluzione di determinate crisi politiche (es. area Medio Orientale, Paesi Africani e Asiatici), al fine di un loro coinvolgimento a vario titolo nel Gruppo, privilegiando lo schema del partenariato qualificato rispetto ad una più naturale *membership*, la cui ristrettezza viene gelosamente custodita (G8). Integrazione, dunque, intesa come rappresentatività, partecipazione ai diversi tavoli di confronto (G8-G14-G20) deputati alla



formazione del nuovo ordine mondiale non più retto, sostanzialmente, dall'asse Nord America-Unione Europea-Giappone, ma aperto ad una visione più ampia. Il rafforzamento della cooperazione, dai temi economico-sociali (occupazione, lotta alla fame e all'aids), a quelli ambientali (cambiamenti climatici e sue conseguenze) e politici, rappresenta il volano per nuove forme di integrazione. L'attuale scenario è figlio di una trasformazione veloce rispetto al passato e necessita di continui ripensamenti capaci di proiettare nel futuro la Comunità Internazionale ed in questa azione sembra lungimirante la definizione dottrinale⁴ che sintetizza la svolta epocale con l'espressione "*Ius communicationis totius orbis*" (diritto della comunicazione internazionale globale), portatore di un insieme di valori fortemente solidaristici applicati ai settori della globalizzazione, democratizzazione ed istituzionalizzazione ed il *format* G8 con i suoi derivati resta il campo elettivo per la valorizzazione di tale modello nel grado più elevato dell'attuale assetto dell'integrazione mondiale, ovvero dell'integrazione delle integrazioni. Esso è, perciò, *Summit* nel senso originario di un Vertice, ma anche nel senso di unità dei vari schemi di integrazione regionale che ne rappresentano la base democratica e la garanzia di rappresentatività. È in tali condizioni che il Gruppo affronta le sfide del XXI secolo nella logica del superamento dell'elitismo originario, dell'integrazione globale e della sussidiarietà tra le sue varie componenti.

Punto cruciale della sua attività sarà il problema del superamento del *deficit* democratico, affrontato solo da un punto di vista geografico con un'apertura ad aree continentali non presenti nell'organizzazione. Il problema, però, non è solo relativo al numero di Stati invitati, ma soprattutto riguarda il grado di rappresentatività degli stessi e solo attraverso le analisi future si potrà capire quale tra i modelli di integrazione seguiti si rivelerà appropriato per il miglioramento del sistema delle relazioni internazionali. Il Gruppo allargato ha trovato un fondamentale momento di riflessione nel G20 di Pittsburgh del 24-25 settembre 2009, le cui indicazioni rappresentano le linee di tendenza della politica globale degli anni a venire. Punto cruciale è la costituzione di un effettivo governo economico mondiale e proprio in tale direzione si è mosso il dibattito tra le delegazioni dei Paesi più industrializzati (quelli che si riuniscono annualmente nel G8) e quelle dei cosiddetti Paesi ad economia emergente (tra cui Cina, India, Australia, Brasile, Messico, Sud africa), evidenziando come il G20 fosse ritenuto, pressoché unanimemente, il vero punto di riferimento per un'efficace *governance* economica globale. Il *Summit* di Pittsburgh ha assunto, dunque, una dimensione fondativa e costitutiva nella misura in cui precisa la sua prerogativa ad occuparsi delle questioni economiche su scala globale rispetto al G8 che continuerà ad avere competenze più prettamente politiche. Pertanto una riforma del G8 nel senso di un'ampia e indiscriminata *membership* rischierebbe di indebolire i processi decisionali del Gruppo, anche se, soprattutto in materia economico-finanziaria, l'inclusione di Stati come Brasile, Cina, India consente di offrire un consesso più qualificato e, quindi, potenzialmente più efficace.

⁴ M. Panebianco (a cura di), *Il G8 2009 sistema multi-regionale di Stati*, Napoli, 2009. Contributo di M. Panebianco, *Un altro G8 multi-format e multi-regionale*.



D'altro canto mantenere l'attuale configurazione G8, creando di volta in volta partenariati *ad hoc* su temi specifici con altri Stati, rischia di moltiplicare il numero dei Vertici internazionali, facendo così perdere incisività al Gruppo. La proposta, invece, di attribuire al G8 la guida strategica del sistema delle relazioni internazionali, in particolare delle istituzioni finanziarie, avviando un processo virtuoso di riforme, sembra la soluzione da preferire poiché corrispondente alla struttura paritaria della Comunità Internazionale, fondata sul principio dell'uguaglianza sovrana degli Stati. Inoltre la recente crisi ha messo in evidenza la necessità di una circolarità tra organizzazioni internazionali ed altri attori che, nel rispetto delle competenze, intervengono nella *governance* dell'economia mondiale. Tale circolarità consiste in uno scambio di informazioni e nel coordinamento delle rispettive iniziative, oltre che in una eventuale attività normativa-autoritativa. In quest'ottica il ruolo del G8 diventa quello di un foro di mediazione e composizione di diversi interessi, in funzione complementare alle altre organizzazioni internazionali.

Appare evidente come qualsiasi altro organismo (G13, G14, G20) non sostituirà definitivamente il consolidato G8, che continuerà ad evidenziare il suo alto grado di flessibilità ed adattamento all'evoluzione dello scenario internazionale. Piuttosto, nuove prospettive di crescita verranno dai rapporti e dalle possibilità di dialogo con altre istituzioni, a cominciare dalle Nazioni Unite (che anzi, secondo molti osservatori, il G8 tende ormai a sostituire come meccanismo di governo globale effettivo), per continuare con l'Organizzazione del Commercio Internazionale, la Banca Mondiale, il Fondo Monetario Internazionale, l'Unione Europea e quant'altri. Il ruolo del G8 è ormai universalmente riconosciuto, così come è riconosciuta la sua irrinunciabilità, rivelandosi un potente ente integratore rispetto a vari soggetti collettivi o individuali inclusi nella pluralità dei suoi *format*. Si evidenzia come, attraverso il principio consensuale, il Gruppo abbia consentito lo sviluppo di una regolamentazione concertata grazie all'istituzione, nei diversi ambiti della sua attività, di comitati di esperti, anche a carattere temporaneo, istituiti *ad hoc* per interventi specifici. Il G8, dunque, rappresenta l'epicentro del vero e proprio diritto della transizione dal vecchio al nuovo ordine mondiale. Il G20 si dimostra essere il *format* attualmente più in grado di garantire il confronto tra i meccanismi regionali di integrazione in esso rappresentati.

La suddivisione dell'agenda fra G20, temi economico-finanziari, e G8, temi politici, sembrerebbe attribuire una sorta di prevalenza alle competenze del primo, ma in un'epoca in cui le decisioni economiche sono strettamente legate a quelle politiche e di sicurezza è difficile immaginare che queste ultime ricevano risposte adeguate in un'assise così allargata e per molti versi eterogenea, per cui tali valutazioni su una possibile trasformazione del sistema appaiono ancora abbastanza interlocutorie. Quello che rileva, invece, è la volontà di forte coordinamento tra i diversi formati dei Vertici, come dimostrato dai rapporti tra la Presidenza Britannica del G20 e la Presidenza Italiana del G8 2009. Il contemperamento tra *membership* ristretta (G8) e *partnership* allargata (G20) ed al tempo stesso l'equilibrio tra rappresentatività ed effettività istituzionale potranno trovare una sintesi nel ricorso a forme di geometria variabile del Gruppo degli Otto che giustificano la partecipazione di singoli



Stati in ragione del tema oggetto di concertazione. L'attuale scenario internazionale, figlio della globalizzazione dell'ultimo decennio, è caratterizzato da processi evolutivi continui dei *format* e delle tematiche oggetto di cooperazione, facendo intravedere possibilità di ulteriore modifica dei modelli fin qui esistenti. Soprattutto in relazione all'area dell'Asia-Pacifico si assiste ad una forte espansione della sua sfera di influenza, in quanto il punto di riferimento dell'area non è più solo il Giappone, ma pretendono uguale importanza anche altri Paesi in virtù di un crescente peso economico. Così già all'interno del *format* G20 troviamo diversi rappresentanti del continente; se poi consideriamo l'ulteriore apertura all'Australia (G21) operata dalla Presidenza italiana del G8 2009, ecco che si palesa la volontà di rafforzare l'evoluzione del sistema di democrazia internazionale nel senso di abbattere gli ultimi steccati che ostacolano l'effettiva integrazione globale.

3) I rapporti fra l'Europa ed i Paesi della sponda Sud del Mediterraneo hanno avuto una svolta significativa con la conferenza di Barcellona del 1995. Ad una serie di accordi bilaterali preesistenti privi di nesso strategico si è sostituito un modello di partenariato globale articolato su tre piani tematici: politico e di sicurezza (politiche volte alla sicurezza e alla stabilità della regione); economico-finanziario (favorire lo sviluppo economico della regione con l'obiettivo a medio termine di istituire una zona di libero scambio); socio-culturale (costante scambio culturale fra le società civili dei Paesi Membri con il conseguente riconoscimento e rispetto delle reciproche identità). Dalla conferenza spagnola la *partnership* si è evoluta nell'Unione Euro-Mediterranea, istituita a Parigi nel luglio 2008⁵ dai Paesi Membri dell'Unione Europea e dalle nazioni che si affacciano sul Mediterraneo, ad eccezione della Libia, oltre ad altri Stati, sia europei che africani, che non hanno accesso diretto sul mare Mediterraneo. Essa riprende gli obiettivi fissati a Barcellona aggiungendo la risoluzione delle problematiche relative all'immigrazione clandestina, il conflitto Israelo-Palestinese e la tutela del patrimonio ecologico del mediterraneo attraverso il disinquinamento del mare. In questa prospettiva tale sistema di dialogo rappresenta uno strumento rilevante per una condivisione di responsabilità tra le due sponde del *Mare Nostrum*, destinato ad una maggiore coesione dell'area ed alla sua proiezione a livello globale. Fattori unificanti e componenti essenziali della mediterraneità della nuova area sono stati identificati nel riferimento all'UE ed ai valori del mondo arabo-islamico; in ragione di ciò va spiegata l'innovazione significativa della co-presidenza dell'Unione, inaugurata dal Presidente Francese e quello Egiziano a dimostrazione del ruolo Transalpino nell'Unione e del Paese dei Faraoni quale Stato rappresentativo del mondo Arabo-Islamico Mediterraneo.

Questo processo di integrazione rappresenta un modello di concertazione di *soft law*, non consacrato da alcun trattato istituzionale, ma basato sul principio del *consensus*, cercando di

⁵ C. Manzolillo, *La Dichiarazione di Parigi sull'Unione Mediterranea, 13 luglio 2008, in Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, Milano, 2008, p. 627 ss.



agevolare in tal modo un rilancio efficace delle relazioni euro-mediterranee. Obiettivi sono la creazione di un'area di pace, stabilità, sicurezza e prosperità condivisa; il pieno rispetto dei principi democratici, diritti umani e libertà fondamentali e la promozione della comprensione tra le culture e le civiltà nel territorio euro-mediterraneo. Si ribadisce la condanna del terrorismo in tutte le sue forme e manifestazioni e la determinazione a combatterlo strenuamente. Inoltre si esplicita la promozione della sicurezza regionale manifestando la contrarietà alla proliferazione nucleare, aderendo a tutte quelle iniziative regionali ed universali che propongono accordi nel senso del disarmo e della creazione di zone libere da armi nucleari. I *Leaders* degli Stati Membri condividono la convinzione che questa iniziativa possa svolgere un ruolo importante nel fronteggiare le sfide dell'area Euro-Mediterranea e oltre, come lo sviluppo economico e sociale, la crisi della sicurezza alimentare mondiale, il degrado dell'ambiente, inclusi i cambiamenti climatici e la desertificazione per promuovere lo sviluppo sostenibile, l'uso ragionevole dell'energia, l'emigrazione, la lotta al terrorismo ed all'estremismo come pure stimolare il dialogo fra le culture. Il Processo UpM tende a far progredire la cooperazione intorno alle riforme politiche e socio-economiche ed alla modernizzazione sulla base dell'uguaglianza e del mutuo rispetto per la sovranità degli altri Stati, evidenziando l'importanza della partecipazione attiva della società civile, delle autorità locali e regionali e del settore privato per la realizzazione di questi obiettivi.

Non mancano chiari riferimenti alla promozione ed alla salvaguardia dei diritti umani e delle libertà individuali, auspicando un sempre maggior dialogo inter-culturale ed inter-religioso che possa aiutare a rifuggire da tentazioni xenofobe e razziste. Dal punto di vista politico, nodo cruciale è il conflitto Israelo-Palestinese, che l'UpM si propone di agevolare nella risoluzione, proponendosi quale sede ideale per sviluppare un dialogo che porti alla definitiva composizione della questione. Le varie iniziative internazionali, direttamente o indirettamente promosse dagli Stati Uniti d'America, sono sempre naufragate in un nulla di fatto; pertanto la volontà dell'Unione è quella di creare un ambiente che, influenzato dal processo di cooperazione interna, possa far sedere intorno allo stesso tavolo soggetti che non hanno rapporti ufficiali, in quanto legati da profonde inimicizie (vedi Siria ed Israele) e che perseguono interessi diversi, per definire un nuovo approccio per la messa a punto di una serie di negoziati che, finalmente, permetta di realizzare il principio, in teoria sostenuto da tutta la Comunità Internazionale, del due popoli, due Stati. In definitiva si può affermare che se all'inizio il partenariato Euro-Mediterraneo era funzionale ad una riappacificazione euro-arabo-islamica sul fronte meridionale, a distanza di tempo c'è bisogno di un forte salto di qualità in linea con i principi di democratizzazione dei processi di integrazione regionali-universali. Le dinamiche dell'Unione Mediterranea si collocano nel contesto dei rapporti euro-africani nord-sud e vanno esaminati correlativamente ad altre entità, come Mercosur, Africa Meridionale e Sud-Est Asiatico. Proprio tali forme di integrazione rappresentano un'alternativa al modello sovranazionale ed a quello comunitario classico, inserendosi nella logica della concertazione tra aree regionali omogenee.



Difficilmente, pertanto, si può inserire il modello dell'Unione Euro-Mediterranea in una teoria classica del diritto delle organizzazioni internazionali o del diritto internazionale dell'integrazione. La valutazione dei risultati dell'Unione per il Mediterraneo risulta suscettibile di una pluralità di interpretazioni. È ancora prematuro un giudizio in qualche modo conclusivo; siamo, infatti, ancora all'inizio di una situazione complessa. Secondo la prospettiva geo-politica globale, l'Unione per il Mediterraneo rappresenta, nello scenario internazionale, un'istituzione valida a concretizzare l'idea di un Mediterraneo unito, in parallelo con altre unioni europee aventi la stessa finalità, ma portata ovviamente minore come l'Unione Baltica e l'Unione del Mar Nero, come dimostra la legittimazione ricevuta in vari *fora* internazionali, a cominciare dal *Summit* del G8 2009 che ha visto la presenza istituzionale della Repubblica Araba d'Egitto, quale co-Presidente di turno. Nell'ottica dell'integrazione regionale l'Unione per il Mediterraneo rappresenta uno dei tanti formati dei gruppi regionali di Stati; essa appare, comunque, un'esperienza ripetitiva di altre forme di cooperazione regolate da principi di *soft law*, risultando meno efficiente, se non addirittura inefficiente in quanto priva dei caratteri di un'organizzazione internazionale di integrazione. Non bisogna dimenticare, in ogni caso, il carattere funzionale che sta alla base dell'Unione, attraverso il quale è possibile misurare il suo successo, ossia i vantaggi reciproci in chiave economica e diplomatico-politica che una proficua cooperazione può portare alle due sponde del Mediterraneo.

4) La partecipazione dell'area latino-americana ai processi di *governance* globale, con Brasile e Messico, ha sancito l'esigenza di riconoscere l'accresciuto *standard* di rappresentatività della regione e permette una più equa ripartizione continentale anche in relazione ad altre zone, segnatamente Africana e Asiatica. Centrali diventano le singole posizioni rispetto a temi specifici, in materia ambientale ad esempio, ma non vanno esclusi i nuovi parametri di accreditamento internazionale, quelli relativi ai diritti umani, ai diritti civili e politici, base di partenza del diritto della persona ad ottenere un certo numero di prestazioni essenziali. In questo senso va inquadrato il contributo dato dalla regione alla formazione dei nuovi *standards* di vita collettiva internazionale. Certo il superamento del *deficit* rappresentativo non è stato repentino ma ha seguito delle tappe che hanno permesso il passaggio da forme di regionalismo di blocco fino alle moderne forme di rappresentatività dove uno Stato *leader* si fa portavoce della volontà del Gruppo nell'assise globale, nel senso di esternare i valori condivisi regionalmente, suscettibili di espansione verso l'esterno in conformità alla vocazione di un regionalismo teso all'unificazione degli spazi internazionali. Tutto ciò contribuisce all'aumento della competitività internazionale dei Paesi in questione prendendo coscienza del fatto che la proiezione extra-regionale in seguito a profondi cambiamenti in settori quali i trasporti, le telecomunicazioni, l'informazione permette un loro maggiore coinvolgimento nel commercio mondiale di beni, servizi e tecnologie, decretando la fine di quel sistema integrazionista che tendeva a chiudersi nel suo guscio e che, invece, ora si proietta in una nuova era fatta di relazioni più intense non solo fra i singoli sistemi sub-regionali, ma si proietta verso la Comunità Internazionale, apparendo non più frammentata,



ma parte attiva del processo di democratizzazione internazionale⁶. I cambiamenti intervenuti a livello mondiale, la globalizzazione economica, il dibattito sulla democrazia, i diritti umani, l'ambiente, hanno modificato, da un lato le priorità dell'agenda delle organizzazioni regionali-universali e dall'altro hanno favorito la nascita di altre formazioni come l'Unione delle Nazioni Sud-Americane (UNASUR)⁷, istituita a Brasilia nel 2008 da Argentina, Brasile, Bolivia, Cile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perù, Paraguay, Suriname, Uruguay e Venezuela.

Il trattato istitutivo riflette la visione di un regionalismo rappresentativo in cui fondamentale è l'azione propulsiva di uno Stato *leader*, il Brasile, verso una più compiuta integrazione dell'America del Sud. Traspare l'ambizione ad auto-definirsi come quarto polo accanto al regionalismo europeo, nord americano ed asiatico. L'Unione persegue come obiettivi del processo di integrazione la realizzazione dello sviluppo sostenibile come fase ulteriore dello sviluppo latino-americano; considerare la politica di integrazione come un fattore determinante del multilateralismo internazionale e dei suoi obiettivi come rispetto del diritto, della pace, dell'eguaglianza sovrana degli Stati e del rifiuto delle armi atomiche e di distruzione di massa all'interno di tale area, a differenza di quanto accade in altre zone continentali; considerare la democrazia e la partecipazione popolare come fattori interni ed ineliminabili di qualsiasi processo di integrazione multilaterale fra Stati; realizzare un'ottica secondo la quale il processo di integrazione in America Latina richieda una nuova fase di sviluppo innovativo, rispetto alla quale non siano esclusi rapporti con Stati terzi e con gruppi di Stati ed organizzazioni internazionali interne ed esterne all'area. Si evidenzia sia la gradualità sia la flessibilità di tale processo, secondo i criteri propri del diritto dell'integrazione ed allo stesso tempo si ribadisce la natura internazionale di tale processo, ritenendo utile assoggettare tematiche originariamente interne alla disciplina del diritto internazionale e non sia per questo necessario un più ambizioso progetto di trasferimento di competenze statali agli organi comuni dell'unione (diversamente da quanto accade nel contesto europeo). Successivo *step* del processo è da considerarsi la Dichiarazione di Quito che rafforza la cooperazione, attraverso un insieme di provvedimenti operativi che proiettano l'Unione verso una dimensione sempre più compiuta. Si rinnovano i propositi di costruzione di uno spazio di libertà democratica e partecipativa in un quadro di unione che si rifletta nelle più diverse sfaccettature della vita civile oltre che in campo giuridico; realizzazione di un'effettiva integrazione che si componga di elementi culturali, sociali, economici e politici nel senso più lato; eliminazione delle disuguaglianze socio-economiche sussistenti nella regione.

⁶ Il nuovo regionalismo organizzato intorno al valore comune della democrazia internazionale aumenta la partecipazione dei cittadini e favorisce il recepimento interno delle norme internazionali.

⁷ C. Manzolillo, *Il Trattato costitutivo dell'Unione delle Nazioni Sudamericane*, in *Rivista della Cooperazione Giuridica Internazionale*, 30, 2008.



Vengono richiamati nel trattato di Brasilia, come pilastri, due altre realtà dell'area Sud-Americana, la Comunità Andina⁸ ed il Mercosur⁹, entrambe già con propositi cooperativi tendenti ad una maturazione progressiva dell'integrazione. Va ricordata, inoltre, su proposta Brasiliana, la creazione di un meccanismo di integrazione, dialogo e cooperazione nel settore della difesa, il Consiglio Sud Americano di Difesa¹⁰. Esso prevede programmi comuni di contrasto al crimine, al terrorismo, operazioni comuni in caso di calamità naturali, *peace-keeping* in area ed addestramenti comuni, esempio di evoluzione del regionalismo Latino-Americano. Un cenno, infine, va fatto alla correlazione fra sviluppo e protezione ambientale, peculiare nell'area oggetto della riflessione. Se la creazione di una rete di circolazione di beni è fattore di integrazione e sviluppo, nondimeno le infrastrutture necessarie alla sua realizzazione (trasporti di ogni tipo, dighe per l'approvvigionamento idrico-energetico) devono rispondere ai nuovi criteri di salvaguardia dell'ecosistema limitando fortemente la singola iniziativa Statale. In tal senso le iniziative del continente Sud Americano di stipula di trattati regolatori delle risorse naturali (Bacino della Plata, cooperazione Amazzonica) ed il nuovo concetto di sviluppo sostenibile emerso dalla Conferenza di Rio del 1992¹¹ dimostrano questa attenzione verso una piena compatibilità tra sviluppo economico e tutela ambientale.

5) Il partenariato Asia-Europa, attraverso il *forum* ASEM, rappresenta un punto di riferimento decisivo per la costruzione di un nuovo sistema di relazioni internazionali basati sulla cooperazione inter-regionale. Il processo è considerato dalle Parti interessate un modo per approfondire le relazioni tra Asia ed Europa a tutti i livelli, strategico per raggiungere un ordine politico economico e sociale mondiale più equilibrato. Fin dai primi anni novanta, sia in Asia che in Europa, si è sentito il bisogno di rafforzare il dialogo riflettendo sul nuovo contesto e le nuove prospettive globali. Il primo Vertice ASEM, svoltosi a Bangkok, ha riunito i quindici Stati Membri dell'UE¹² e la Commissione Europea, con dieci Paesi Asiatici (Brunei, Cina, Indonesia, Giappone, Corea del Sud, Malesia, Filippine, Singapore,

⁸ Istituita con l'accordo di Cartagena del 26.5.1969 fra sei Stati dell'area, Bolivia, Colombia, Cile, Ecuador e Perù (il Cile si distaccò dopo la caduta del Governo Allende e la sua sostituzione da parte dei Governi autoritari successivi), si è trasformata in Comunità Andina con l'Accordo di Ciudad Trujillo del 1993.

⁹ L'organizzazione nasce con il Trattato di Asunción, firmato il 26 marzo 1991 da Brasile, Argentina, Uruguay e Paraguay. Nel 1995 sono stati contestualmente aboliti i dazi doganali tra i quattro Paesi e istituita una tariffa doganale comune verso paesi terzi. Hanno la qualità di Stati associati (osservatori) la Bolivia ed il Cile dal 1996, il Perù dal 2003 la Colombia e l'Ecuador dal 2004. Il Venezuela è stato invitato a diventare membro a pieno titolo dell'organizzazione nel 2006, ma il processo di ratifica non è ancora stato completato. L'obiettivo del Mercosur è la realizzazione di un mercato comune.

¹⁰ Per un approfondimento V. De Ponto, *Nasce il Consiglio Sudamericano della Difesa*, 10 marzo 2009, in www.internationalia.net.

¹¹ Per un'analisi dettagliata della Conferenza di Rio, S. Marchisio, *Gli atti di Rio nel Diritto Internazionale*, in *Forum Global '92 Medio ambiente y derecho de los pueblos latino americanos*, Sassari, 1992, p. 179 ss..

¹² Per il contributo dell'Unione Europea all'ASEM, si veda: B. Gaens, *Europe-Asia Interregional Cooperation: A Decade of ASEM*, Londra, 2008; J. Bain - M. Holland, *European Union Identity: perceptions from Asia and Europe*, Baden Baden, Germania, 2007.



Thailandia e Vietnam). A seguito dell'allargamento dell'UE nel maggio 2004, il Vertice ASEM di Hanoi, ottobre 2004, ha visto ampliata la partecipazione ai dieci nuovi Stati Membri dell'Unione, oltre a tre nuovi Paesi dell'ASEAN (Cambogia, Laos e Birmania/Myanmar). L'ASEM 6 svoltosi nel settembre 2006 ha ratificato la partecipazione della Bulgaria e della Romania per quanto riguarda l'Europa, e dell'India, della Mongolia, del Pakistan e del Segretariato dell'ASEAN per quel che concerne l'Asia.

Dal 1996, i Vertici ASEM si svolgono con cadenza biennale. Preme ricordare che in occasione del Vertice del 1998 a Londra è stato approvato il Documento di cooperazione *Asia-Europe Cooperation Framework* (AECF) che stabilisce i principi di fondo, gli obiettivi, le priorità ed i meccanismi di coordinamento del processo ASEM e in cui si afferma la volontà di salvaguardare e rafforzare la pace e la stabilità, nonché le condizioni che favoriscono la promozione di uno sviluppo economico e sociale equilibrato; una versione aggiornata del documento, è stata approvata durante il Vertice di Seoul nel 2000, confermando i propositi precedenti con l'impegno di addivenire a risultati migliori in futuro. Rafforzare il dialogo e la cooperazione tra Asia ed Europa¹³ in uno spirito di partenariato paritario e reciproco vantaggioso consentirà inoltre di migliorare la cooperazione internazionale, soprattutto per quel che concerne la sicurezza, la prosperità e lo sviluppo sostenibile, contribuendo in modo decisivo alla costruzione di un nuovo ordine politico ed economico internazionale. Un'ulteriore specificazione della tabella di marcia del processo è la Dichiarazione di Helsinki (Vertice 2006) sul futuro dell'ASEM, che individua i settori chiave in cui il *Meeting* dovrebbe concentrare i suoi lavori nella seconda decade del nuovo millennio. Si parla di rafforzamento del multilateralismo e di contrasto delle minacce globali, gestione più responsabile della globalizzazione, aumento della competitività, promozione di uno sviluppo sostenibile e consolidamento del dialogo inter-culturale e inter-religioso. La Dichiarazione propone anche miglioramenti dei metodi di lavoro dell'ASEM e dei meccanismi istituzionali, pur sottolineando la sua natura informale.

Le caratteristiche del processo ASEM sono: Informalità, un *forum* di dialogo non rigidamente costituito, non essendoci ordine del giorno formale, per consentire una discussione aperta di qualsiasi tematica politica, economica e sociale di comune interesse; Multi-dimensionalità, esso copre l'intero spettro delle relazioni tra le due Regioni, politiche, economiche e culturali; *partnership* egualitaria, favorisce un processo di dialogo e di cooperazione generale basato sul reciproco rispetto e su reciproci benefici. I *Summits* ASEM sono presieduti dai Capi di Stato e di Governo con la partecipazione del Presidente della Commissione Europea. Il loro lavoro è completato dalla riunione dei ministri degli Esteri che insieme al collegio di alti funzionari hanno un ruolo di coordinamento generale dell'intero processo di dialogo. È da registrare la presenza di un gruppo di coordinatori per l'attività nel breve periodo, attualmente Cambogia, Corea del Sud, Spagna e la Commissione

¹³ Sulla cooperazione Europa-Asia, si segnala la seguente dottrina europea: R. Pereira, *The Fifth Asia-Europe Meeting (ASEM) Summit. An Assessment*, in *Asia Europe Journal*, vol.3 n°1, pp. 17-23, Singapore, 2005; C. de Prado Yepes, *The effect of ASEM on European foreign policies*, in *Asia Europe Journal*, vol.2 n°1, pp. 25-35, Singapore, 2005.



Europea. Trattandosi di processo informale, l'ASEM non è dotato di Segreteria; allo scopo di agevolare la fase di preparazione dei Vertici e l'attività istituzionale dei vari gruppi di lavoro esiste una rete *intranet*, una sorta di segretariato virtuale che garantisce la memoria storico-giuridica dell'ente. Le decisioni assunte vengono formalizzate in Dichiarazioni Finali adottate per *consensus* dai Capi di Stato e di Governo.

L'unica istituzione esistente è l'ASEF, *Asia-Europe Foundation*, con sede a Singapore, una fondazione senza scopi di lucro che tende a promuovere ed incrementare l'interscambio culturale e intellettuale tra le due Regioni. L'ASEM si presenta come un ente facilitatore di dialogo non solo regionale, ma anche in prospettiva globale; l'intento dei *Partners* non è quello di porsi in alternativa alle tradizionali istituzioni internazionali, ma piuttosto fornire una piattaforma di dialogo politico, economico, sociale e culturale che possa contribuire a migliorare non solo i rapporti particolari Asia-Europa¹⁴, ma anche la *governance* globale in materia ambientale, di sicurezza internazionale e la gestione della globalizzazione economica. Gli incontri a carattere economico sono tenuti dai ministri delle Finanze e dai ministri dell'Economia, anch'essi con cadenza biennale, ma l'anno successivo al Vertice dei Capi di Stato e di Governo; anche in questo caso agli incontri ministeriali fanno da corollario le riunioni di alti funzionari dei dicasteri coinvolti, i quali integrano l'attività istituzionale del *forum* con puntuali quadri operativi d'azione. È da rilevare come siano state molte le iniziative ASEM al di là delle riunioni ufficiali che hanno coinvolto e continuano ad interessare numerosi esperti in tutti i campi interessati dal dialogo, predisponendo gruppi di lavoro, tavoli tecnici, convegni dedicati alla salvaguardia dei diritti umani, della salute pubblica, alla promozione del dialogo interreligioso e allo scambio interculturale. Il *forum* ASEM poggia su tre pilastri: politico; economico; sociale, culturale, intellettuale. Esso è innanzitutto un laboratorio politico, attraverso il quale si promuove una forma di dialogo aperto e inclusivo, permettendo ai suoi partecipanti di sviluppare e sperimentare nuove idee per le politiche del futuro e creando un processo permanente di consultazione.

Ha contribuito a razionalizzare l'agenda internazionale, offrendo l'opportunità di ricercare soluzioni negoziate, in particolar modo per gli argomenti più spinosi e dove forte è la divergenza di opinioni. Lo spirito ASEM di promuovere scambi aperti si applica anche a questioni più delicate come i diritti umani; una serie di simposi informali sui diritti umani e sullo Stato di diritto è stata avviata fin dal 1997, *in primis* proposta dalla Svezia e sponsorizzata dalla Francia e, nonostante essa non fosse considerata come attività ufficiale ASEM, ha attirato la partecipazione regolare di tutti i *Partners* ed è stata sostenuta dalla Fondazione Asia-Europa. L'ASEM lavora al rafforzamento del sistema multilaterale; si è convenuto di sviluppare ulteriormente il dialogo in materia di controllo degli armamenti, disarmo e riforma delle Nazioni Unite, rafforzando la cooperazione multilaterale. La lotta contro il terrorismo internazionale è un'altra priorità del dialogo politico, soprattutto dopo i

¹⁴ M. Albert - L.E. Cederman - A. Wendt, *New systems theories of world politics*, Londra, 2010; S. Breyer, *Making our democracy work*, Washington D.C., 2010; S. Bersick - W. Stokhof - P. Van Der Velde, *Multiregionalism and Multilateralism: Asian-European relations in a global context*, Amsterdam, 2006.



fatti dell'11 settembre, evidenziando la determinazione di contrastare questa minaccia, pur sottolineando la necessità di rinvenire ed affrontare le cause profonde che scatenano questi tragici eventi. In campo economico obiettivo primario è il rafforzamento del partenariato Asia-Europa; il dialogo ASEM sulla cooperazione economica si è concentrato sulla necessità di gestire al meglio la globalizzazione con la promozione del multilateralismo, migliorando il quadro economico fra le due Regioni, lo sviluppo di idee innovative nel campo della finanza, assegnando un ruolo primario all'euro. Pertanto, le attività intraprese sono mirate a favorire la riduzione delle barriere agli scambi e agli investimenti, la riforma delle politiche finanziarie e sociali, la promozione del dialogo su questioni relative all'Organizzazione mondiale del commercio (WTO).

Per rispondere alla crisi finanziaria asiatica, il Vertice ASEM di Londra (1998) ha avviato due importanti iniziative volte a resistere ad eventuali pressioni protezionistiche ed a migliorare l'attuale livello di accesso al mercato attraverso il proseguimento della liberalizzazione multilaterale, identificato come il mezzo più efficace per superare le pressioni protezionistiche e contribuire a superare la crisi. Di notevole interesse appare l'*Asia-Europe Business Forum* (AEBF), riunione annuale in cui il settore pubblico e privato si incontrano per confrontarsi a livello generale; l'AEBF consente alla comunità imprenditoriale di Asia ed Europa di approfondire le questioni relative al commercio e agli investimenti, oltre a fornire alcuni *input* per i livelli superiori del dialogo ufficiale. Il terzo pilastro riguarda lo scambio culturale, intellettuale e più in generale l'ambito sociale delle relazioni Asia-Europa. L'ASEM favorisce il rafforzamento regionale dei legami culturali, in particolare i contatti interpersonali, che sono indispensabili per la promozione di una maggiore comprensione e cooperazione, allo scopo di contemperare posizioni diverse per avvicinare maggiormente i due popoli attraverso un forte dialogo che possa permettere la piena coscienza dei problemi comuni e risolverli unitariamente. Il dialogo si rafforza anche attraverso l'incremento delle reti tecnologiche ed in questa direzione è da ricordare l'iniziativa TEIN (Trans-Eurasia Information Network), un collegamento diretto tra le reti di ricerca Europea e Asiatica atto a fornire un canale privilegiato per l'incremento del dialogo e la cooperazione in materia di istruzione e ricerca; tale sistema viene visto come uno strumento utile a colmare le lacune esistenti tra le due Regioni e consentire una migliore collaborazione. Il suo obiettivo generale è quello di promuovere la crescita economica e la comprensione tra Europa e Asia attraverso una sempre crescente conoscenza reciproca; i beneficiari non saranno solo la comunità scientifica per sviluppare attività di ricerca e sviluppo, ma anche le popolazioni che usufruiranno dello sviluppo di istituti virtuali e laboratori.

Il futuro della cooperazione¹⁵ Asia-Europa sarà sempre più incentrato sulla promozione dello sviluppo sostenibile nelle sue componenti economico, sociale e ambientale; in

¹⁵ L'integrazione inter-regionale secondo la scuola cinese: Z. Chen, *NATO, APEC and ASEM: triadic Interregionalism and global order*, in *Asia Europe Journal*, vol.3 n°3, pp. 361-378, Singapore, 2005.



particolare la discussione circa la connessione cambiamenti climatici-sviluppo sostenibile dovrà prendere necessariamente in considerazione come addivenire ad un modello di sviluppo che non preveda l'uso del carbone; quali politiche adottare per un sistema economico equilibrato che renda concretizzabile la maggiore coesione sociale possibile; garantire che il processo di dialogo continui ad avere come fondamenta il riconoscimento ed il rispetto della ricca varietà di culture e valori nelle due Regioni. Gli sforzi per migliorare la vita economico-sociale saranno ancor di più il faro della cooperazione ASEM affinché la *partnership* garantisca vantaggi a tutti i Membri, a cominciare dai Paesi più depressi per agevolarne la crescita, favorendo la lotta alle povertà in tutte le sue sfaccettature. Il dialogo dovrà, inoltre, incoraggiare il confronto non solo istituzionale, ma anche a livello *people-to-people*, consentendo maggiore partecipazione della cosiddetta società civile, anche incentivata da sovvenzioni pubbliche per progetti strategici e strumentali alla crescita economico-sociale. L'attenzione verso strategie di sviluppo legate alla salvaguardia dell'ambiente non potrà che tradursi in processi di nuova occupazione, nonché in una forte sensibilizzazione verso forme di investimento "verdi" che tengano conto della protezione delle foreste attraverso l'abbandono del disboscamento selvaggio che tanti danni continua a produrre. Saranno decisivi sempre maggiori investimenti affinché con l'ausilio delle nuove tecnologie si predispongano meccanismi industriali che permettano il non utilizzo del carbone e dei suoi derivati come principale combustibile industriale e privato. Fondamentale per fare ciò risulterà il coordinamento tra gli Stati Membri al fine di migliorare l'informazione e la condivisione della tecnologia in questo senso.

I *Partners* ASEM dovranno continuare ad informare il dialogo sul fatto che una maggiore eguaglianza e sicurezza del reddito, nonché la parità di accesso a servizi scolastici e sanitari di qualità e alle risorse alimentari costituiscono il fondamento della coesione sociale e solo attraverso il pieno coinvolgimento delle popolazioni nella creazione della ricchezza, la stessa coesione può essere rafforzata. Questo approccio dovrà essere coniugato con le diverse forme di sistemi sociali di protezione, soprattutto per i lavoratori immigrati, e con un concetto di società della conoscenza, aperta a tutte le forme di istruzione e formazione professionale, che migliori le prospettive occupazionali e di reddito di uomini e donne in egual misura. L'Europa e l'Asia sono già impegnati in una *partnership* multi-dimensionale che va al di là delle semplici relazioni politiche e commerciali. La sfida che si prospetta è non deviare dal percorso intrapreso, rilanciare continuamente il rapporto di cooperazione e di dialogo, anche in presenza di divergenze che esistono in riferimento ad argomenti particolari. Tutto ciò al fine di essere protagonisti sulla scena internazionale per quanto riguarda la definizione di uno schema di sviluppo sostenibile, in particolare nei settori del commercio, della finanza e degli investimenti, del cambiamento climatico, della sicurezza alimentare, della gestione dei flussi migratori e della sicurezza. Dovrà essere garantita, dunque, l'aderenza di tutte queste politiche di sviluppo ai principi informatori del dialogo ASEM, per approfondire l'analisi dei punti critici e trovare soluzioni condivise, in modo tale che il continuo coordinamento degli interventi favorisca lo scambio fra le due aree, propedeutico all'aumento dei benefici per i Membri ASEM.



L'Asia-Pacifico esprime la sua partecipazione ai processi di integrazione internazionale attraverso l'APEC, ente di cooperazione inter-regionale che si prefigge di agevolare la crescita economica, il libero scambio e gli investimenti nell'area medesima. Dal punto di vista del diritto internazionale, l'APEC si definisce *organismo* e non *organizzazione* internazionale, in quanto composto da economie e non da Stati, ed è privo di piena personalità giuridica; differenza non marginale, dato che permette di giustificare la presenza contemporanea delle cosiddette "Tre Cine", ossia Cina continentale, Hong Kong e Taiwan, tre realtà che politicamente appartengono ad un unico Stato: la Repubblica Popolare Cinese¹⁶. Le origini storiche dell'idea di una cooperazione economica tra i paesi della Regione risalgono agli anni Sessanta. Nel 1989, si rivela determinante il progetto del Primo Ministro Australiano Hawke di convocare una conferenza Ministeriale con l'obiettivo di definire gli interessi economici Regionali, di rafforzare il sistema commerciale multilaterale dell'Asia-Pacifico e contribuire attivamente ad un esito positivo del *Multilateral Trade Negotiations*, nell'allora *round* uruguayano. Dopo un primo momento di scetticismo, dovuto al fatto che i Paesi ASEAN erano preoccupati che un ampio raggruppamento regionale avrebbe potuto minare la loro coesione e che la proposta Australiana escludeva due grandi protagonisti dell'area Pacifica, Usa e Canada, il progetto venne avviato e si arrivò alla riunione di Canberra del novembre dello stesso anno che segna la nascita dell'APEC. Partecipanti alla prima riunione sono stati i Ministri del Commercio e degli Esteri di dodici economie dell'Asia-Pacifico: Australia, Canada, Giappone, Corea del Sud, Nuova Zelanda, Usa e i sei Paesi ASEAN (Brunei Darussalam, Indonesia, Malesia, Filippine, Singapore e Thailandia).

Nel 1991 durante l'incontro di Seoul venne formalizzato l'ingresso della Repubblica Popolare Cinese, di Hong Kong e di Taiwan; successivamente nella riunione di Seattle del 1993 la *membership* è stata estesa a Messico e Papua Nuova Guinea; nel Vertice Indonesiano del 1994 la partecipazione è stata allargata al Cile e infine nel 1998, Vertice di Kuala Lumpur, a Perù, Russia e Vietnam. Dal 1993, *Summit* di Seattle, si è aggiunta la riunione dei *Leaders* degli Stati partecipanti, manifestando un significativo cambio di passo rispetto alle diffidenze iniziali nei confronti della cooperazione dell'Asia-Pacifico. Inoltre è chiara l'intenzione di intensificare il processo APEC attraverso varie sollecitazioni, come l'invito rivolto al mondo imprenditoriale al più alto livello a costituire un *Pacific Business Forum* per collaborare attivamente all'identificazione dei problemi più urgenti da risolvere, per facilitare gli scambi commerciali e gli investimenti e sviluppare la cooperazione tra gli operatori privati della Regione. I *Leaders* riconoscono tre gradi di sviluppo delle economie dell'Asia-Pacifico: Paese sviluppato, di nuova industrializzazione, in via di sviluppo, senza che ciò produca disparità e disomogeneità nel processo di cooperazione, sempre improntato ad una *partnership* egualitaria reciprocamente vantaggiosa. Lo sguardo dei *Leaders* è rivolto sia

¹⁶ Sulla cooperazione Asia-Pacifico: S. Chak Mun, *The comprehensive economic cooperation agreement, Pechino, 2006*; J. Chiang, *Conceptualizing the APEC way: international cooperation in a non-institutionalized regime, Pechino, 2000*.



alla dimensione mondiale che a quella regionale della cooperazione; rispetto alla prima viene garantito l'impegno verso un sistema multilaterale aperto e rispettoso della guida del WTO, mentre per quanto riguarda la dimensione regionale si sottolinea l'importanza della liberalizzazione del commercio e degli investimenti e di una più intensa cooperazione. L'APEC è una conferenza istituzionalizzata competente per determinati settori o attività, posta sotto la diretta responsabilità dei Governi, meglio dei *Leaders*; infatti bisogna specificare che, per problemi di carattere politico, non si utilizza l'espressione Capi di Stato e di Governo, ma quella più generica di *Leaders*, così come nei vari documenti non si parla di Stati, ma di "economie".

La sua caratteristica principale è la flessibilità che si manifesta sia nell'aspetto istituzionale che nello svolgimento delle sue attività; da processo informale si è progressivamente evoluta a principale foro per la concertazione economica della Regione Asia-Pacifico¹⁷. A livello inter-governativo, l'organo supremo è costituito dalla riunione dei *Leaders*, la quale, ricordiamo, istituita nel 1993, è divenuta il momento di definizione della strategia e degli obiettivi di medio e lungo termine dell'APEC. In posizione subordinata troviamo le riunioni Ministeriali, a cominciare da quella dei Ministri degli Affari Esteri, con competenza generale relativa a tutti i campi di attività APEC. Da un punto di vista tecnico-amministrativo è da menzionare la presenza di un Segretariato con sede a Singapore, che rappresenta il meccanismo di supporto principale per il processo APEC; è retto da un Direttore Esecutivo e la sua funzione risulta essere quella di fornire un complesso di servizi agli Stati partecipanti e ai vari *fora* APEC. Si ricordano ancora l'*Eminent Persons Group*, istituito nella riunione Ministeriale di Bangkok 1992 e il *Pacific Business Forum*, 1994, i quali sono organi di carattere tecnico-professionale che, a differenza del Segretariato, sono totalmente indipendenti dai Governi. L'APEC, come tutti gli organismi non legati da un accordo vincolante (*binding agreement*), è incentrato sui principi della consultazione e del *consensus*, entrambi rivolti a rappresentare e contemperare le diversità nella sua base associativa.

Gli atti decisionali, quindi, di modesta efficacia giuridica in senso stretto, sono destinati ad imporsi attraverso il meccanismo del *soft law* istituzionalizzato volto alla migliore realizzazione degli obiettivi prefissati. L'attività APEC si concretizza in due piani d'azione: da un lato la formulazione di Raccomandazioni in materia di politica economica e di liberalizzazione del commercio; dall'altro, l'individuazione di aree di cooperazione e la definizione di azioni nei settori del commercio, degli investimenti e delle risorse umane. L'utilizzo di un atto quale è quello Raccomandatorio, sprovvisto dei caratteri dell'obbligatorietà, deriva dalla peculiarità dell'APEC di essere un mero foro di concertazione economica; essa, sia pure in un processo di graduale istituzionalizzazione, conserva, per la sua produzione giuridica, i caratteri propri degli atti derivati dalle organizzazioni internazionali *lato sensu* con una netta prevalenza della vincolatività politica

¹⁷ Per ulteriori analisi, si rimanda a: C.E. Morrison - E. Pedrosa, *An APEC Trade Agenda?: The Political Economy of a Free Trade Area of the Asia-Pacific*, Singapore, 2007; R.E. Feinberg - Ye Zhao, *Assessing Apec's Progress: Trade, Ecotech, and Institutions*, Singapore, 2006; R. Miranti - D. Hew Wei-Yen, *APEC in the 21st Century*, Singapore, 2005; J. Okamoto, *Trade Liberalisation and Apec*, Londra, 2004.



(spontanea osservanza) rispetto all'obbligatorietà giuridica. Dopo vent'anni dall'inizio delle attività l'APEC, non solo è alle prese con il bilancio dei progressi fatti dal processo di cooperazione, ma inevitabilmente volge il suo sguardo alle nuove linee di orientamento per le azioni future e le prospettive di sviluppo dell'associazionismo dell'Asia-Pacifico¹⁸. L'intento è quello di rafforzare la collaborazione per aumentare il livello di concertazione che faccia aumentare progressivamente il grado di collegialità dell'organizzazione nell'affrontare le tematiche immediate e di lungo termine, come dimostrano gli ultimi Vertici in cui si esaltano concetti quali nuovo sviluppo, maggiore connessione, crescita sostenibile, protezione ambientale. Inevitabile il confronto con la crisi economica, con l'impegno di contrastarla attraverso il rifiuto del protezionismo, la garanzia dell'apertura e della libertà dei mercati che consentono al commercio di essere parte della soluzione piuttosto che il problema.

Si rendono necessarie, inoltre, politiche economiche di stimolo fino a che si avrà una durevole ripresa economica; una strategia globale di sviluppo di lungo termine che sostenga una crescita più bilanciata all'interno e realizzi una maggiore globalità nelle società, sostenga l'ambiente e contribuisca ad aumentare il potenziale di crescita attraverso l'innovazione e un'economia basata sulla conoscenza. Allo stesso tempo si dovrà promuovere la sostenibilità del corrente profitto, un commercio e investimenti aperti non potranno che aumentare la prosperità globale e la sostenibilità della crescita, così come promuovere lo sviluppo nel senso di riduzione della povertà è elemento indispensabile del riequilibrio della crescita globale. L'APEC deve rafforzare la collaborazione con altre istituzioni come il G20 per il coordinamento degli interventi sia a livello Regionale che globale per quanto riguarda le politiche macroeconomiche; è già evidente una linea comune che va comunque alimentata e sostenuta. Inoltre l'APEC dovrà continuare a supportare il lavoro del G20 nell'attuazione pratica dei suoi principi e obiettivi, anche in settori come l'efficienza energetica, alimentare e sicurezza dei prodotti, prevenzione delle calamità e salute pubblica. L'APEC è un *forum* ideale per i *Leaders* di queste economie per il coordinamento sulle politiche macro-economiche, le politiche finanziarie e strutturali capaci di promuovere una forte ed equilibrata ripresa della domanda mondiale, guidata dal fiorente settore privato. Della massima importanza è, di conseguenza, la collimazione tra gli impegni del settore pubblico e quelli del settore privato, impegni che coinvolgano in maniera sempre più pregnante i vari aspetti della vita delle Nazioni interessate a questo processo di crescita.

Di vitale importanza sarà la creazione di rinnovate basi per una efficiente politica macroeconomica, fondata su un sistema di sviluppo delle infrastrutture da svecchiare e porre di conseguenza sui binari della produttività più adeguata al correre dei tempi ed alle continue oscillazioni della domanda manifatturiera internazionale. Per quanto concerne la

¹⁸ A tal proposito: United States Congress, *APEC and OECD: International Focus on Small Business*, Washington D.C., 2010; L. Hogan - R. Curtotti - A. Austin, *APEC Energy Security and Sustainable Development Through Efficiency and Diversity*, Canberra, 2007; USA International Business Publications, *Asia Pacific Economic Cooperation (APEC) Business Law Handbook*, Washington D.C., 2005; C. Antons - M. Blakeney - C. Heat, *Intellectual property harmonisation within ASEAN and APEC*, Biggleswade, Gran Bretagna, 2004.



tematica dei cambiamenti climatici, l'azione globale per ridurre le emissioni di gas serra avrà bisogno di essere accompagnata da misure come l'assistenza finanziaria e il trasferimento tecnologico alle economie in via di sviluppo per il loro adattamento all'avverso impatto del cambiamento climatico. Per definire la crescita sostenibile, compresi gli sforzi per arginare l'impatto dei cambiamenti climatici, è indubbio che l'APEC dovrà intensificare il suo apporto nel portare avanti la sicurezza energetica e il cosiddetto sviluppo "verde". Concretamente l'impegno dell'APEC è in linea con quanto già determinato in altre occasioni internazionali dedicate al tema, tenendo presente le singole distinzioni che rendono ancora lungo e tortuoso il cammino verso la definizione di una visione globale delle soluzioni da predisporre per contrastare questa che una delle più impellenti priorità del nuovo millennio. Incoraggiante è che l'APEC si impegna ad eliminare progressivamente i sussidi sul carburante fossile. La sfida per ottenere una riduzione significativa dei gas serra e una forte crescita economica è particolarmente complessa nella regione Asia-Pacifico, in quanto area a forte consumo di fonti inquinanti; i Membri APEC dovranno studiare come promuovere lo sviluppo di nuove fonti energetiche e tecnologie avanzate.

È auspicabile un ruolo guida di potenze quali il Giappone, *leader* riconosciuto nel campo dell'efficienza energetica, e gli Stati Uniti per consentire un avanzamento significativo della questione all'interno dell'APEC. Essa contribuisce a proteggere il sistema finanziario ed economico della Regione dagli attacchi da parte dei terroristi. In questa direzione si segnalano iniziative rivolte al contrasto dei canali di finanziamento del terrorismo, alla prevenzione di possibili attacchi di contaminazione delle risorse alimentari e alla previsione di azioni che consentano una rapida ripresa dei commerci in seguito ad eventuali attacchi terroristici. L'esigenza di accelerare il processo di integrazione economica regionale risulta porsi stabilmente in cima alle priorità dell'APEC, come indicato dai cosiddetti obiettivi di Bogor, faro della massima importanza per tutto quanto attiene agli sforzi da protendere verso la creazione di larghe basi di commercio e di libero scambio e di presupposti solidi in relazione alle politiche di investimento, sia pubbliche che private. Ancora lungo, comunque, sembra il percorso da compiere per addivenire ad una forma di integrazione più matura come altre esperienze, es. Unione Europea. Gli ultimi passaggi sia pur segnati da fondamentali, ma allo stesso tempo poco concreti, passi in avanti vengono catalogati come momenti intermedi ed interlocutori di un processo evidentemente *in itinere* basato ancora sulla cooperazione meramente economica, in virtù della poca istituzionalizzazione, condizionata dalla rilevante disomogeneità socio-politica economica dei partecipanti al processo integrazionista.

6) Momento significativo del processo integrazionista sub-regionale asiatico è senza dubbio l'ASEAN, con il suo sistema di relazioni a valenza interno-esterna allo scopo precipuo di allargare il consenso sul proprio operato tra i Paesi Membri, tra quelli della Comunità Internazionale e tra le Organizzazioni regionali ed internazionali. Essa deriva dall'evoluzione



del legame non istituzionalizzato che vincolava Thailandia, Indonesia, Malesia, Filippine e Singapore in base alla *Dichiarazione di Bangkok*, firmata nel 1967, la quale fissava i seguenti obiettivi: promuovere lo sviluppo economico, sociale e culturale della Regione; salvaguardare la stabilità politica ed economica della Regione; offrire una sede di discussione per la risoluzione delle controversie inter-regionali. La dichiarazione costitutiva prevedeva, inoltre, la partecipazione e la possibilità d'adesione dei Paesi dell'area che avessero condiviso i principi ispiratori dell'Associazione. L'intesa, *non binding*, è stata successivamente formalizzata con l'accordo di Bali, 1976, in cui i cinque Paesi fondatori firmarono il *Trattato di Amicizia e Cooperazione nel Sud-Est Asiatico*, che stabiliva l'impegno ad una effettiva cooperazione ed alla risoluzione pacifica delle dispute territoriali, nel rispetto dell'indipendenza e della sovranità di tutti gli Stati Membri e della non ingerenza negli affari interni. In un successivo incontro i Ministri degli Esteri fissarono le linee guida per le relazioni economiche, sociali, culturali con la firma della *Dichiarazione di Concordia* per creare una zona di pace, libertà e neutralità. Gli obiettivi di cooperazione e integrazione economica che l'ASEAN si prefigge sono: completare la liberalizzazione del commercio regionale¹⁹ attraverso la piena attuazione dell'AFTA; intensificare l'efficienza e la competitività industriale della Regione, sfruttando i vantaggi derivanti dalla presenza di aree che condividono mercati e risorse; potenziare la dotazione e lo sviluppo infrastrutturale; attrarre investimenti e incentivare il turismo nella Regione; assicurare che le risorse naturali (minerali, energetiche, ambientali e altre) della Regione siano sfruttate attraverso politiche concertate e in modo efficace ed efficiente.

La sottoscrizione della *Dichiarazione di Concordia* ASEAN segna il passaggio verso una seria evoluzione istituzionale. Il secondo *Summit* (Kuala Lumpur, 1977) accerta i progressi delle decisioni prese a Bali; nel 1984 si registra l'adesione del Brunei Darussalam, mentre il terzo incontro al Vertice (Manila, 1987) è caratterizzato dalla firma della *Dichiarazione di Manila* e di un Piano d'azione, che consolida la forza di integrazione economica del processo. Il *Trattato di Amicizia e Cooperazione* viene emendato per consentire l'accesso dei Paesi che si trovano fuori dalla Regione. Il quarto *Summit* (Singapore, 1992) rilancia la cooperazione economica Regionale con lo schema di accordo per incrementare la cooperazione economica e stabilisce l'introduzione graduale di una Zona di Libero Scambio (AFTA, ASEAN Free Trade Area), cui segue un accordo sulle tariffe doganali tra gli Stati Membri. Al quinto *Summit* (Bangkok, 1995) il Vietnam partecipa per la prima volta come Paese Membro a pieno titolo e sono presenti, in qualità di osservatori, anche il Laos, il Myanmar e

¹⁹ Per un'analisi più dettagliata, si consulti: N. Amawaka, *Industrialization in Late-developing ASEAN Countries*, Singapore, 2010; I.Y. Chairas - W.E.D. Radianto, *Accounting Harmonization in ASEAN*, Göteborg, Svezia, 2010; S.Y. Chia - J.L.H. Tan, *ASEAN in the WTO: challenges and responses*, Singapore, 2010; J. Okamoto, *Australia's Foreign Economic Policy and ASEAN*, Singapore, 2010.



la Cambogia che diventano, rispettivamente, Membri effettivi nel 1997 Laos e Myanmar e nel 1999 la Cambogia, dopo la stabilizzazione del suo Governo. I dieci Stati firmano un importante trattato di sicurezza nucleare; la cooperazione tra i Paesi ASEAN²⁰ viene formalizzata in un piano ben preciso e vengono prese decisioni riguardanti l'allargamento dell'Associazione, la liberalizzazione dei traffici, l'istituzionalizzazione dei Vertici con cadenza annuale e l'attuazione di un progetto di cooperazione con i Paesi del bacino del fiume Mekong, per lo sviluppo economico di quest'area.

La cooperazione politico-economica dell'ASEAN, informata ai criteri del pragmatismo e del realismo, si traduce sul piano istituzionale in una prima fase caratterizzata dal modello *soft* della conferenza istituzionalizzata ed in una fase successiva di strutturazione più complessa e articolata della sua attività. Il più alto organo decisionale è il *Summit* dei *Leaders* di Governo, che stabilisce le direzioni delle attività e ratifica gli accordi. Nel Vertice Ministeriale dell'ASEAN si incontrano annualmente i Ministri degli Esteri dei Paesi Membri, per formulare le linee guida politiche e coordinare le attività diplomatiche, sociali e culturali. Il Consiglio dell'AFTA, collegato al Vertice dei Ministri Economici, supervisiona, coordina e rivede l'attuazione degli accordi sulla zona di libero scambio. Il Comitato permanente dell'ASEAN è il braccio politico operativo e l'organo di coordinamento dell'Associazione; opera tra un *Summit* e l'altro e ha un ruolo consultivo e operativo nell'attuazione delle linee guida da esso stabilite. Il Segretario generale ha il compito di dare impulso alle attività e di coordinarle.

Dopo quarant'anni di cooperazione Regionale, con la solenne adozione della Carta²¹ dell'ASEAN del 2007 (entrata in vigore nel 2008) gli Stati Membri hanno codificato uno statuto che regola i principi e gli obiettivi dell'organizzazione, individuandone la base giuridica ed istituzionale. L'ASEAN è quindi diventata la prima vera e propria organizzazione inter-governativa della Regione Asiatica. Particolare enfasi è attribuita nella Carta al rispetto dei valori democratici, dei diritti umani, delle libertà fondamentali, dei principi dello stato di diritto e di *good governance*. Le principali finalità dell'ASEAN diventano l'accelerazione della crescita economica, del progresso sociale e dello sviluppo culturale nella Regione, la promozione della pace e della stabilità Regionale in adesione ai principi contenuti nello Statuto delle Nazioni Unite e la promozione della collaborazione attiva e dell'assistenza reciproca in questioni di interesse comune. Ai sensi della Carta, l'architettura istituzionale dell'ASEAN comprende: il Consiglio di Coordinamento (composto dai Ministri degli Esteri degli Stati Membri), i tre Consigli delle Comunità (comunità politica e di sicurezza, comunità economica e comunità socio-culturale), il Segretariato Generale, oltre a una serie di organismi ministeriali settoriali, e un Comitato dei Rappresentanti Permanenti. Inoltre nell'ottobre 2009 i Rappresentanti dei 10 Stati Membri dell'ASEAN hanno

²⁰ P. Kotler - H. Kartajaya - D.H. Hooi, *Think ASEAN: Rethinking Marketing Towards ASEAN Community 2015*, Washington D.C., 2008; G. Greenwald, *The ASEAN-China Free Trade Area (ACFTA)*, New York, 2006; W. Buszynski, *ASEAN and the future of Southeast Asian regionalism*, Toronto, 2001.

²¹ Il testo della Carta è consultabile sul sito www.aseansec.org.



inaugurato la Commissione Inter-governativa sui Diritti Umani, un nuovo meccanismo per proteggere e promuovere i diritti umani nella regione del Sud-Est Asiatico, organismo la cui istituzione era già previsto dalla Carta dell'ASEAN, all'art.14.

Tutti gli organi dell'ASEAN adottano, nel processo decisionale, la regola del *consensus*, che contribuisce ad incrementare la solidarietà Regionale fra gli Stati Membri, poiché sistema concertativo non basato su votazione e quindi non generatore di divisione fra maggioranza e minoranza. Gli obiettivi indicati nella Dichiarazione di Bangkok riflettono il carattere pragmatico e realistico della cooperazione ASEAN, che in linea con i modelli di integrazione Sud-Sud, persegue una totale funzionalizzazione della cooperazione allo sviluppo, anche se presenta obiettivi di modesta entità che però evitano l'insuccesso come capitato ad altre entità simili. Significativa l'apertura verso Paesi terzi, organizzazioni internazionali, che nel tempo è diventata un marchio dell'Associazione. Da un punto di vista politico i temi sono quelli della sicurezza, stabilità Regionale come punto di partenza e contributo esemplare per la pace e la sicurezza internazionali. Ulteriore rafforzamento del processo può essere inteso la definizione di un termine per la realizzazione dell'ASEAN Free Trade Area (AFTA) come momento finale del processo di fissazione di comuni tariffe preferenziali effettive, anticipato al 2003 rispetto alla data iniziale del 2008 nel corso dei *Summits* del 1994 e del 1995 e firmato da tra Brunei Darussalam, Filippine, Indonesia, Malesia, Singapore e Thailandia. La sua completa attuazione è prevista entro il 2020, per consentire ai Paesi economicamente ancora in ritardo di adeguarsi.

L'ASEAN si configura, di fatto, come Comunità di sicurezza economica, politica e socio-culturale e conserva quelle caratteristiche di neutralità ed apertura che la rendono unica nel panorama dei processi integrazionistici Sud-Sud. La cooperazione funzionale copre, invece, le aree della scienza e della tecnologia, dell'ambiente, della cultura e dell'informazione, del controllo del traffico di droga, dell'istruzione e dello sviluppo sociale. Per quanto riguarda la cooperazione politica e di sicurezza, va menzionato il Trattato di amicizia e cooperazione nel Sud-Est Asiatico²², che regola le relazioni di pace tra i Paesi della Regione e che, nel 1992, viene approvato dall'Assemblea delle Nazioni Unite come codice di condotta internazionale e la seconda *Dichiarazione di Concordia* (Bali, 2003), che, sebbene incentrata sulla cooperazione economica, auspica anche la creazione di una comunità di sicurezza tra i Paesi ASEAN e la cooperazione Regionale in materia di lotta al terrorismo, traffico illegale di stupefacenti e di esseri umani. Essa prefigura, come obiettivo di lungo termine, la trasformazione dell'ASEAN in Comunità Economica, di Sicurezza e Culturale. Attualmente l'Associazione ha realizzato una struttura cooperativa ramificata e un'area di libero scambio, peraltro non ultimata, ma il livello di integrazione fra i Paesi che ne fanno parte è ancora molto ridotto. Il raggiungimento dell'obiettivo richiede, in primo luogo, un consolidamento

²² Ancora sul processo di integrazione ASEAN: B. Bhasin, *Doing Business in The ASEAN Countries*, Singapore, 2010; P. Gugler - J. Chaisse, *Competitiveness of the ASEAN Countries: Corporate and Regulatory Drivers*, Hong Kong, 2010; R.C. Severino, *Southeast Asia in a New Era*, Singapore, 2010.



politico-economico di ogni Stato Membro, in particolare di quelli che hanno aderito di recente.

In secondo luogo, l'Associazione dovrà riconsiderare i vincoli che legano i Paesi Membri, attualmente molto "leggeri" e flessibili e orientarsi verso la creazione di organi decisionali sovranazionali e autonomi. Al momento, il dibattito politico non è di ampio respiro, non c'è una vera *leadership* politica e l'integrazione di tipo istituzionale è limitata dal principio di non ingerenza negli affari interni, che spiega, ad esempio, la politica controversa dell'ASEAN nei confronti del Myanmar. Anche armonizzare le economie ed estendere l'ambito d'azione dell'AFTA richiederà tempi lunghi, perché alcuni dei Partecipanti ASEAN devono radicalmente riformare il proprio sistema. Attualmente prevale la tendenza a stipulare accordi bilaterali di libero scambio, in particolare con economie più forti e stabili non facenti parte dell'Organizzazione. Un rapporto particolare emerge tra UE ed ASEAN, risalente già alla fine degli anni settanta. Da allora i rapporti di dialogo sono cresciuti e gli ambiti di relazione spaziano dalla cooperazione economica e commerciale a quella sociale e culturale fino allo sviluppo della cooperazione politica.

Ulteriore suggello della cooperazione UE-ASEAN sono la *Dichiarazione sulla cooperazione per la lotta contro il terrorismo internazionale* siglata nel 2003, che ribadisce l'impegno di entrambe le Parti a collaborare strettamente tra loro per contrastare efficacemente la minaccia del terrorismo internazionale e la *Dichiarazione di Norimberga* del 2007, che definisce la visione di lungo termine per raggiungere obiettivi comuni. Nonostante le buone intenzioni, lo stato attuale dei rapporti fra Unione Europea ed ASEAN²³ non è dei più floridi e proficui. Infatti, recentemente il CESE (Comitato Economico e Sociale Europeo) ha ritenuto opportuno fornire delle indicazioni per ridare vigore alle relazioni e raggiungere finalmente risultati degni degli sforzi profusi negli anni. Pertanto si sollecita il lancio di una piattaforma integrata ed inclusiva delle organizzazioni sociali UE-ASEAN a supporto dei temi cardine del processo di integrazione inter-regionale, oltre che a supporto dell'irrobustimento delle organizzazioni che interpretano i bisogni delle società civili locali, per favorire una strategia integrata di *capacity building* tramite scambi di esperienze su specifici casi di studio e su vari aspetti del processo di integrazione. Infine, in tema di diritti umani, non può non essere accolta con soddisfazione la recente istituzione (avvenuta con l'entrata in vigore della Carta ASEAN) di una Commissione inter-governativa sui diritti umani. Pur trattandosi di un ente privo (almeno per ora) di poteri coercitivi e sanzionatori, con un compito quindi di promozione più che di tutela degli stessi, si tratta senza dubbio di un primo passo verso una più completa protezione dei diritti umani che l'organizzazione sarà chiamata a raggiungere nei prossimi anni.

Le iniziative di cooperazione rispetto all'Asia Meridionale si sono dimostrate più difficoltose e sofferte rispetto ad altre realtà del continente asiatico. La SAARC fa proprio il

²³ C. Roberts, *ASEAN Regionalism*, Londra, 2010; P.J.J. Welfens, *EU-ASEAN: facing economic globalization*, Berlino, 2009; M. Beeson, *Institutions of the Asia Pacific: ASEAN, APEC and Beyond*, Londra, 2008; N. Tarling, *Regionalism in Southeast Asia: To foster the political will*, Abingdon, Gran Bretagna, 2006; M. Leifer, *The ASEAN Regional Forum*, Londra, 2005.



concetto di integrazione dell'area, promuovendo la pace, la stabilità, l'amicizia e il progresso nella Regione attraverso la stretta aderenza ai principi della Carta delle Nazioni Unite, il rispetto dei principi di uguaglianza sovrana, l'integrità territoriale, l'indipendenza Nazionale, il mancato uso della forza e la non interferenza negli affari interni di altri Stati e la risoluzione pacifica di tutte le controversie. Nel dicembre 1985 si procedette alla sottoscrizione del *Trattato di Dhaka*, istitutivo della *South Asian Association for Regional Cooperation* (SAARC), da parte dei Capi di Stato e di Governo di Bangladesh, Bhutan, India, Maldive, Nepal, Pakistan e Sri Lanka con l'individuazione dei seguenti obiettivi: promuovere il benessere del popolo dell'Asia del Sud per migliorare la loro qualità della vita; accelerare la crescita economica, il progresso sociale e lo sviluppo culturale della Regione; promuovere e rafforzare l'autonomia collettiva tra i Paesi dell'Asia Meridionale²⁴; contribuire alla fiducia reciproca, la comprensione e l'apprezzamento dei reciproci problemi; rafforzare la cooperazione con altri Paesi in via di sviluppo; cooperare con le organizzazioni internazionali e regionali con finalità simili. Nel 1993 a Dhaka, i Paesi SAARC hanno firmato un accordo per abbassare le tariffe gradualmente all'interno della Regione (SAPTA), entrato in vigore nel dicembre 1995 con lo scopo di promuovere e sostenere gli scambi commerciali e la cooperazione economica nella regione SAARC. Durante il dodicesimo Summit SAARC di Islamabad del 2004, si è arrivati alla stipula dell'accordo sulla zona di libero scambio dell'Asia Meridionale (SAFTA), entrato in vigore nel gennaio 2006. I Membri SAARC, in base all'accordo, si impegnano ad azzerare i dazi doganali sul commercio di praticamente tutti i prodotti della Regione entro la fine del 2016, fermo restando alcune deroghe per i Paesi meno sviluppati e facendo i conti con il fatto che India e Pakistan hanno firmato, ma non ratificato l'accordo. L'assetto istituzionale prevede, ai sensi della Carta²⁵ del 1985, la riunione dei Capi di Stato e di Governo, una volta l'anno o più volte in caso di emergenze particolari; il Consiglio dei Ministri degli Esteri, che si riunisce due volte l'anno, sempre che non siano richieste sessioni straordinarie; il Comitato Permanente, che si riunisce tutte le volte che lo ritiene necessario, con compiti di monitoraggio e coordinamento complessivi del programma di cooperazione; i Comitati Tecnici, composti da rappresentanti degli Stati Membri, che sono responsabili per il coordinamento, l'attuazione e il controllo dei programmi nelle loro rispettive aree di cooperazione.

Dal punto di vista tecnico-amministrativo è presente un Segretariato, istituito a Kathmandu, Nepal, nel gennaio 1987; il suo ruolo è coordinare e monitorare l'attuazione delle attività, gli incontri dell'Associazione e funge da canale di comunicazione tra l'Associazione e le altre organizzazioni internazionali. Gli ultimi Vertici SAARC, a

²⁴ La dottrina Indiana in merito alla cooperazione dell'Asia Meridionale: G. Sharma, *Constitutions of SAARC Nations*, New Delhi, 2008; R. Sharma, *India and SAARC*, New Delhi, 2007; R. Sharma, *SAARC: Concept, Growth and Development*, New Delhi, 2007; D.K. Das, *SAARC: Regional Co-operation and Development*, New Delhi, 2002; P.A. Joy, *SAARC: Trade and Development*, New Delhi, 2002; T.N. Devi, *Population and Development in SAARC*, New Delhi, 2000.

²⁵ Per il testo completo, si veda www.saarc-sec.org.



cominciare da quello svoltosi a Colombo, Sri Lanka, nell'agosto 2008, sono stati l'occasione per riaffermare i principi e gli obiettivi espressi nel Documento SAARC. Quindi gli sforzi Regionali collettivi sono indirizzati ad accelerare la crescita economica, il progresso sociale e lo sviluppo culturale in modo da perseguire il benessere dei popoli del Sud-Asia e migliorare la loro qualità della vita. Il processo di cooperazione regionale deve essere veramente centrato sulle persone, cosicché la SAARC continua a rinforzarsi nel mantenere le aspettative come una robusta collaborazione per la crescita dei popoli del Sud-Asia²⁶. Di conseguenza tutti i meccanismi SAARC tendono all'obiettivo del Documento di promuovere il benessere della società civile e migliorare la qualità della vita. A tal proposito diventa pregnante la connessione per realizzare gli obiettivi della SAARC, non solo all'interno del Sud-Asia, ma anche tra la Regione e il resto del mondo.

Il Documento del Fondo di Sviluppo SAARC (SDF) ha definito progetti sui diritti delle donne e dei bambini, progetti da sempre voluti. Si sta cercando di avviare iniziative relative al progetto di formazione degli insegnanti, oltre a progetti Regionali e sub-Regionali riguardanti l'accesso facilitato alle tecnologie energetiche rinnovabili e l'aumento dell'efficienza energetica. Certo, di colpo non si superano tutte le difficoltà incontrate nei venticinque anni di attività dell'organizzazione, in quanto rimangono seri problemi tra i Membri SAARC, uno su tutti la continua tensione tra India e Pakistan, il principale ostacolo ad una profonda integrazione, vista l'entità sostanziale delle due Nazioni in fatto di potenza economica e rilevanza territoriale e numerica. Il dialogo tra New Delhi e Islamabad viene sollecitato dalle capitali aderenti alla SAARC, che vedono nell'intesa una possibilità di sviluppo economico, un forte aggancio alle locomotive industriali di India e Cina. Non è un caso che tutti i Paesi aderenti all'organizzazione Regionale, mentre mantengono forti legami con l'Unione Indiana, si aprano alla Repubblica Popolare di Cina. Sono molte le questioni e le tematiche da affrontare e da risolvere, tanto più in una fase di ampia recessione economica di portata globale.

Non risolvere le tensioni India-Pakistan arreca danni all'intera regione sub-asiatica, permettendo all'attore esterno statunitense di ampliare la propria influenza sull'area. Nell'ottica di un'integrazione rafforzata, la cooperazione avviata in merito al contrasto del terrorismo sembra un ottimo segnale. C'è la volontà di dare attuazione a tutte le convenzioni internazionali relative alla lotta al terrorismo, di cui sono parte gli Stati Membri, come anche la Convenzione Regionale SAARC sulla soppressione del terrorismo ed il Protocollo Aggiuntivo alla Convenzione Regionale SAARC sulla soppressione del terrorismo. È stata richiamata la Risoluzione 1373 del Consiglio di Sicurezza delle NU (2001), inerente alla criminalizzazione di ogni atto per la fornitura, raccolta e acquisizione di fondi allo scopo di commettere atti terroristici. Di conseguenza esiste il bisogno di intensificare progressivamente la cooperazione in questo settore molto sensibile tra le

²⁶ Si consiglia inoltre: H. Mohi - Ud - D. Qadri, *SAARC and Globalization: Issues, Prospects and Policy Prescriptions*, Lahore, Pakistan, 2008; Z.A. Chowdhury, *SAARC and its people*, Dhaka, Bangladesh, 2005.



Nazioni, fra le agenzie degli Stati Membri, specialmente in merito allo scambio delle informazioni. Tutto ciò attraverso il completamento delle misure legislative da realizzare all'interno degli Stati Membri, con particolare riferimento al testo della Convenzione SAARC sull'assistenza legale reciproca in materie criminali.

7) Il regionalismo asiatico si è sviluppato attraverso molteplici processi, uno di questi è quello della cooperazione antiterroristica. Il processo di cooperazione SCO (Organizzazione di Shanghai per la Cooperazione), di cui quest'anno ricorre il decennale della sua istituzione, rappresenta un modello di integrazione che segue questa direzione. Gli Stati Membri, ad eccezione dell'Uzbekistan, avevano creato, nel 1996, lo *Shanghai Five*, organismo attraverso il quale trovare una soluzione alla questione dell'instabilità dei confini. Nel periodo intercorrente tra il 1996 ed il 2001 vennero firmati, infatti, accordi finalizzati a dirimere simili controversie ed a gettare le basi per una cooperazione che agevolasse il controllo comune contro le minacce provenienti dall'esterno. La Dichiarazione²⁷ sull'Istituzione della SCO definisce il compendio degli obiettivi che la SCO si prefigge, mentre la Convenzione di Shanghai per combattere il terrorismo, il separatismo e l'estremismo palesa la strategia comune di contrasto e prevede la creazione di un Centro Anti-Terrorismo per meglio raggiungere gli obiettivi stabiliti. Il quadro istituzionale dell'Organizzazione è definito dalla Carta SCO²⁸, firmata durante il *Summit* del 2002 a San Pietroburgo, e si compone del Consiglio dei Capi di Stato, del Consiglio dei Capi di Governo (Primi Ministri), del Consiglio dei Ministri degli Affari Esteri, delle riunioni dei Capi dei Ministeri e/o Agenzie, del Consiglio dei Coordinatori Nazionali, della Struttura Regionale Anti-Terrorismo e del Segretariato.

Le funzioni e le procedure operative degli organismi SCO, tranne la Struttura Regionale Anti-Terrorismo, sono indicate dal Consiglio dei Capi di Stato, che, eventualmente, può decidere di istituire altri organismi per facilitare il raggiungimento degli obiettivi. Il Segretariato, con sede a Pechino, e la Struttura Regionale Anti-Terrorismo²⁹, con sede a Tashkent, completano lo schema istituzionale dell'Organizzazione. Il Segretariato è l'organo amministrativo principale della SCO ed assolve a compiti di coordinamento delle attività ordinarie. La Struttura Regionale Anti-Terrorismo, attraverso l'azione del Comitato Esecutivo, con sede a Tashkent, Uzbekistan, svolge compiti operativi e di prevenzione in chiave antiterroristica. Organi sussidiari vengono considerati il Business Council SCO, il Forum SCO ed il Consorzio Interbancario SCO. Il primo riunisce le personalità più influenti della comunità imprenditoriale dei sei Paesi Membri con l'obiettivo di rafforzare la cooperazione economica.

²⁷ Per il testo della Dichiarazione si consulti il sito www.echrats.org.

²⁸ Sia il testo della Convenzione che il testo della Carta sono consultabili sul sito www.sectesco.org.

²⁹ Comunemente definita RATS.



Il *Forum* è stato istituito per favorire l'interazione tra i centri di ricerca degli Stati Membri SCO e, più in generale, contribuire al rafforzamento della cooperazione mediante una continua attività di supporto alle attività dell'Organizzazione. Il Consorzio Interbancario SCO, istituito dal Consiglio dei Capi di Governo nell'ottobre 2005, è formato dai rappresentanti della Banca di sviluppo del Kazakistan, della Banca di sviluppo della Cina, della Banca per lo Sviluppo e relazioni economiche esterne della Russia, della Banca nazionale del Tajikistan e della Banca nazionale per le attività economiche con l'estero dell'Uzbekistan ed è stato pensato per dotare l'Organizzazione di un meccanismo di finanziamento unitario di futuri progetti congiunti³⁰. È da rilevare come la SCO sia aperta a forme di cooperazione-integrazione a valenza esterna, evidenziandosi con l'interesse verso forme di partenariato con altri Paesi, prefigurando per il futuro un eventuale allargamento della *membership*. Nello specifico ci si riferisce alle relazioni intraprese con Bielorussia e Sri Lanka, qualificati come *Partners* di dialogo ed al rapporto privilegiato, in qualità di osservatori, con India, Iran, Mongolia e Pakistan. L'obiettivo principale della cooperazione SCO³¹ è la lotta al terrorismo, all'estremismo ed al separatismo per favorire la stabilità e la sicurezza regionali. Non va nascosto, comunque, che interesse primario, soprattutto dei due Membri principali, Cina e Russia, è garantire che il proprio ordine costituito non subisca attacchi tali da comprometterne la stabilità.

Tutti i principi, infatti, sanciti nei Documenti ufficiali, a partire dai buoni rapporti di vicinato e dalla non ingerenza negli affari interni altrui, il rifiuto della violenza come arma di risoluzione delle controversie, vanno interpretati nell'ottica di un'area retta da governi che poco hanno a che fare con la visione democratica occidentale, i quali con l'alibi dei pericoli alla sicurezza, tendono a garantire la sopravvivenza dei loro regimi. Comunque, dal punto prettamente politico, il grado di coesione dell'Organizzazione è ancora fragile, come dimostra il pressoché fallimento della sua iniziativa per l'Afghanistan a fronte di quella della Nato, decisamente più efficace. Il *Summit* di Tashkent, giugno 2010, della *Shanghai Cooperation Organization* ha riaffermato il principio e la volontà di costruire un'organizzazione efficace e multilaterale aperta, dedicata alla pace regionale, alla stabilità ed alla prosperità. L'interesse degli Stati Membri continuerà ad essere rivolto alle principali questioni regionali e globali; dovrà essere intensificata la cooperazione nella lotta contro il terrorismo, separatismo ed estremismo ed altri fattori destabilizzanti; rafforzata la cooperazione per superare le conseguenze della crisi finanziaria globale e per sviluppare le infrastrutture nella regione. La SCO dovrà impegnarsi molto per raggiungere gli *standards* di un'organizzazione altamente efficiente e multilaterale, contribuendo alla sicurezza internazionale e regionale. Il

³⁰ Nella riunione di Shanghai del 2006 è stata decisa l'adesione al Consorzio della società di regolamento e di risparmio del Kirghizstan.

³¹ M. Clarke, *China and the SCO: The Dynamics of "New Regionalism", "Vassalization" and geopolitics in Central Asia*, in E. Kavalaski *The New Central Asia: the regional impact of International Actors*, pp. 128 ss., Singapore, 2010; S.A. Khan, *U.S.-China counter terrorism cooperation: issues for U.S. policy*, p.23, Congressional Research Service, Washington D.C., 2009.



contrasto alle minacce presenti passa anche attraverso il dialogo tra civiltà e culture diverse per rafforzare la solidarietà e il riconoscimento reciproci in modo da impedire la crescita del terrorismo e degli estremismi.

Sul fronte economico, l'Organizzazione di Shanghai per la Cooperazione, consapevole della sua forza demografica ed economica, non può sottrarsi ad un continuo e sempre più intenso contributo per definire un nuovo ordine economico internazionale, colpito dalla grave crisi economico-finanziaria. I Paesi Membri dovranno attuare programmi congiunti nel campo dei trasporti, della comunicazione per stimolare il commercio e gli investimenti con l'obiettivo di migliorare la competitività economica. Essi, inoltre, dovranno impegnarsi a rafforzare la cooperazione con gli osservatori ed i *Partners* di Dialogo per intensificare il relativo interscambio. Fondamentale sarà il coordinamento delle attività per superare le conseguenze negative della crisi finanziaria mondiale ed assicurare uno sviluppo sostenibile delle economie degli Stati Membri. In tale contesto utile sembra essere l'adozione di misure per stabilizzare il sistema economico e finanziario, capace di aumentare la capacità di resistenza all'impatto della crisi a livello regionale. Un'attività mirata ed efficace del *Business Council* e del Consorzio Interbancario potrà favorire l'azione contro le conseguenze della crisi nella misura in cui il sistema istituzionale e l'insieme del mondo privato realizzeranno una sinergia ampia e forte capace di adottare azioni idonee a sostenere la ripresa economica.

Gli Stati Membri riconoscono l'importanza della cooperazione culturale e giuridica per rafforzare il buon vicinato e l'amicizia all'interno dell'Organizzazione e per il futuro bisogna continuare su questa strada. A questo proposito preme ricordare l'adozione, durante la 64a sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, dicembre 2009, della risoluzione "*La cooperazione tra l'ONU e la SCO*", la quale apre nuove opportunità per un ulteriore rafforzamento della cooperazione tra le due organizzazioni sui temi della sicurezza, stabilità economica, sviluppo sociale e umano. Gli Stati Membri dovranno intensificare la cooperazione con gli Stati osservatori ed i *Partners* di Dialogo, partendo dalla consapevolezza della partecipazione attiva degli Stati osservatori SCO, India, Iran, Mongolia e Pakistan alla cooperazione, e da una forte volontà di Bielorussia e Sri Lanka di addivenire a forme condivise di progetti concreti. La SCO non potrà tralasciare il chiarimento sulle forme e procedure per eventuali allargamenti di *membership*. Il Consiglio dei Coordinatori Nazionali sarà deputato a verificare gli aspetti giuridici, organizzativi e finanziari affinché si possa parlare di nuovi Membri. A fronte, comunque, dei propositi ottimistici dei *Summits*, va tenuto sempre presente il pragmatismo voluto dai principali Membri dell'Organizzazione, Cina e Russia, in quanto portatori di interessi diversi nella regione Centro-Asiatica³², con potenzialità e capacità diverse, che attraverso tale forma di cooperazione sperano di raggiungere i propri obiettivi e di colmare le proprie lacune, creando una situazione di

³² P. Guang, *SCO: Challenges, opportunities and prospects*, in E. Van Wie Davis - R. Azizian *Islam, oil and geopolitics: Central Asia after September 11*, pp. 233 ss., Lanham, USA, 2007; I. Yoshiaki, *SCO: what are its origins and how has it changed since it was first created*, Adelaide, Australia, 2006.



primato comune sulla regione, come dimostra la scelta *politically correct* delle sedi di Segretariato e RATS.

8) L'evoluzione del processo di integrazione su base quadri-continentale trova un perfetto esempio nel Gruppo BRICS³³, espressione riferita congiuntamente a Brasile, Russia, India, Cina e Sud Africa³⁴. La cooperazione tra questi Stati, cd. emergenti, tende a prefigurare uno scenario internazionale in cui essi saranno protagonisti. Tali Paesi, infatti, condividono una grande fetta della popolazione mondiale (Russia e Brasile oltre il centinaio di milioni di abitanti, Cina e India oltre il miliardo di abitanti), un immenso territorio (un quarto delle terre abitate), abbondanti risorse naturali strategiche e, cosa più importante, sono caratterizzati da una forte crescita del PIL (in termini assoluti il 15% del prodotto interno lordo complessivo) e della quota nel commercio mondiale e pertanto sono destinati ad eguagliare nel futuro prossimo gli Stati di vecchia industrializzazione. Ormai le principali potenze del mondo non possono fare a meno delle cosiddette economie emergenti e queste ultime si iniziano a muovere in maniera autonoma, cominciando a stabilire forme e contenuti di un processo di integrazione parallelo, per così dire, a quello delle principali potenze mondiali, atto, nelle intenzioni dei suoi attori, a porre le economie emergenti nelle condizioni di influire sull'evoluzione della cosiddetta *governance* globale. L'obiettivo dichiarato è, dunque, quello di manifestare interessi comuni con un'unica voce, in grado di aumentarne il peso nell'ambito del processo di integrazione internazionale guidato dagli organismi di governo globale (Nazioni Unite, Banca Mondiale, Fondo Monetario Internazionale ecc.) e soprattutto dalle decisioni assunte volta per volta in seno al *Summit* dei Paesi più industrializzati, ossia il G8.

Il primo *Summit* degli Stati Membri BRICS si è tenuto nel giugno 2009 a Ekaterinburg, in Russia. Il Vertice, si è concluso con una dichiarazione finale in cui si auspicava, in maniera ancora alquanto presuntuosa, la sostituzione del dollaro quale divisa di riferimento dell'economia internazionale. In quel contesto i *Leaders* di Brasile, Russia, India e Cina hanno, innanzitutto, confermato la volontà di divenire un credibile amplificatore per le istanze delle principali economie emergenti del pianeta in grado, altresì, di rappresentare un altrettanto credibile *alter ego* delle economie più potenti raggruppate nel G8; inoltre, hanno ribadito la loro posizione favorevole rispetto ad un processo di integrazione globale sempre più proiettato verso una dimensione multilaterale e multipolare. Un impegno globale che i *Leaders* BRICS si sono proposti di rinnovare durante il secondo Vertice tenutosi nell'aprile 2010 a Brasilia, in cui hanno condannato questa globalizzazione che tende ad aumentare le disuguaglianze, ribadito l'interesse ad uno sviluppo sostenibile ed invocato risposte comuni

³³ Sulla cooperazione BRICS, si veda: S. Borodina - O. Shvyrkov, *Investing in BRIC Countries: Evaluating Risk and Governance in Brazil, Russia, India and China*, New York, 2010; T. Calvanit - K. Aldermant, *BRIC in the International Merger Review Edifice*, v. 43 n°1, pp. 73-145, New York, 2010.

³⁴ Il Paese africano ha acquisito lo *status* di Membro effettivo durante il terzo *Summit* BRICS, svoltosi a Sanya (Cina) 14-15 aprile 2011.



per superare la crisi finanziaria internazionale. La cooperazione si rafforza, principalmente, nel settore agricolo; infatti, la riunione, di Mosca, dei Ministri dell'Agricoltura ha deciso di istituire una banca dati per valutare lo stato della sicurezza alimentare nei Paesi BRICS e per promuovere la cooperazione in materia di sviluppo e scambio di tecnologie agricole, destinate a ridurre le conseguenze negative dell'impatto climatico sulla sicurezza alimentare; si intravedono ampie opportunità per la cooperazione multilaterale nel campo dell'energia nucleare; si decidono misure di sicurezza economica comune, come lo scambio di informazioni su possibili attacchi speculativi alle valute ed al sistema borsistico in generale. Infine si manifesta la volontà di contribuire a creare le condizioni per il rafforzamento della sicurezza internazionale, condividendo l'idea che la Comunità Internazionale dovrebbe risolvere i conflitti con strumenti politico-diplomatici e giuridici, piuttosto che con l'uso della forza militare, in stretta adesione al dettato delle Nazioni Unite.

Le linee guida del BRICS, dunque, sono finalizzate principalmente a difendere il multilateralismo; dare impulso alla presenza economica e commerciale nel mercato internazionale di queste nazioni; ottenere maggiore rappresentatività negli organismi finanziari internazionali, come la Banca Mondiale ed il Fondo Monetario Internazionale; finanziare progetti di infrastruttura congiunti ed, in futuro, sostituire il dollaro con un'altra valuta per le transazioni commerciali. La non compiuta istituzionalizzazione dell'Associazione fa sì che, piuttosto di progetti operativi, siamo di fronte ancora ad una fase di preparazione e messa a punto di piani di collaborazione. Comunque l'obiettivo è quello di conseguire una crescita economica sostenibile ed un aumento del reddito dei cittadini sulla base di un'economia diversificata, tecnologie moderne ed un modello di sviluppo innovativo. Settori strategici di investimento sono stati definiti quelli dell'esplorazione spaziale, dell'efficienza energetica, dello sviluppo di fonti alternative di energia, dell'informazione, delle telecomunicazioni, delle nuove tecnologie mediche e dello sviluppo della ricerca farmaceutica. Consapevoli della loro forza e delle loro potenzialità economiche, gli Stati BRICS si rivolgono con sempre maggiore insistenza alle istituzioni finanziarie internazionali affinché provvedano alla tanto agognata riforma che permetta un progressivo adeguamento della loro rappresentatività, più rispondente al loro peso. In questa direzione, un primo successo del Gruppo è da ritenere la modifica della distribuzione delle quote all'interno del Fondo Monetario Internazionale, ratificata dal G20, che ridisegna la mappa del potere decisionale dell'istituto, segnando un passo decisivo verso una più reale rappresentatività delle maggiori economie mondiali in seno alle istituzioni finanziarie internazionali.

Il processo intrapreso dai *Leaders* BRICS si propone di costruire una cooperazione economica, che non disdegna di allargarsi a tutte le questioni di interesse comune a livello internazionale, fermo restando che non si tratta di un processo integrazionista simile ad altre esperienze, tipo Unione Europea e quant'altro, ma che non chiude, aprioristicamente, le porte ad un partenariato che possa condurre ad un mercato comune, moneta comune o, addirittura, al proposito iniziale, ancora lungi da poter essere attuato, di contrapporre una valida alternativa monetaria al dollaro statunitense. In campo politico non è possibile, per il



momento, parlare di visione comune specifica, in quanto nessun riferimento si rintraccia, salvo, come detto in precedenza, un generico richiamo al ruolo primario delle Nazioni Unite come organo privilegiato per la risoluzione delle controversie internazionali, evidentemente per gli interessi che ogni singolo Stato persegue e che in maniera non tanto tacita tenta di rafforzare anche per mezzo di questa Associazione. Gli Stati membri si contraddistinguono, anche, per la notevole intraprendenza nel settore militare. Nonostante la congiuntura negativa, infatti, stanno continuando a perseguire un'intensa attività di rafforzamento e modernizzazione delle proprie strutture militari, attraverso politiche di espansione dei *budget* della difesa, in controtendenza rispetto al *trend* delle maggiori potenze occidentali. La vera ricchezza dei Paesi BRICS è la popolazione; infatti, quasi la metà della popolazione mondiale rappresenta, in un'economia capitalista, un fattore determinante di sviluppo. Essi, facendo leva sull'aumento della domanda interna, raggiungeranno un livello di crescita che li condurrà ad essere i Paesi economicamente più importanti del pianeta, sorpassando il Gruppo degli attuali Stati del G7.

Al momento il mercato globale dei BRICS rappresenta il 12,8% del volume totale e la sua quota continuerà a crescere ulteriormente secondo tutte le previsioni, in particolare quelle della Banca Mondiale e dell'Organizzazione Mondiale del Commercio. Inoltre, le ripetute richieste di redistribuzione di quote, azioni e voti all'interno della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale mostrano come i BRICS si auto-percepiscano parte sempre più integrante (se non indispensabile) di un sistema politico-economico multipolare, interdipendente e soprattutto equilibrato, anche se guardare ad esso come ad un'entità monolitica rischia di essere fuorviante. È palesemente registrabile, ormai, come i BRICS siano i nuovi punti di riferimento presenti sullo scacchiere politico-economico mondiale; tesi ampiamente avvalorata dai riconoscimenti che stanno ricevendo i singoli Membri dell'Associazione. Ci riferiamo all'organizzazione da parte della Cina del *World Expo 2010*, ospitato a Shanghai in grande stile (investito il doppio rispetto alle Olimpiadi del 2008); il Brasile è stato scelto dalla FIFA per organizzare i Mondiali di calcio del 2014 e dal CIO per organizzare le Olimpiadi del 2016; la Russia ospiterà, a Sochi nel 2014, le Olimpiadi invernali. I *Leaders* dei cinque Paesi BRICS sono consapevoli che è ancora troppo presto per pensare ad una moneta comune; prima hanno bisogno di un potente ideale unificatore. Il risultato potrà essere un mercato comune e dopo, forse, una moneta comune; la nascita dell'Euro, tanto per intenderci, ha impiegato 50 anni.

Quindi, non c'è da sorprendersi che, al momento, il clima di collaborazione sia ancora *soft*. Ma il richiamo a più apertura e trasparenza è molto concreto. Si continuerà ad insistere sulla strada delle riforme delle istituzioni internazionali, sulla scia dell'esperienza maturata in seno al Fondo Monetario Internazionale. A differenza degli USA³⁵, la salute dei BRICS è buona; non c'è una crisi finanziaria cronica, ci sono tassi di crescita decenti e tutti sono Stati *leaders*

³⁵ L'integrazione dei BRICS secondo la dottrina americana: J.R. Roett, *The New Brazil: From Backwater to BRIC*, Washington D.C., 2010; R.C. Bird, *Defending Intellectual Property Rights in the BRIC Economies*, in *American Business Law Journal* v. 43, pp. 317-363, New York, 2006; J. O'Neill, *Building Better global Economic BRICs*, in *Global Economics Paper*, Goldman Sachs, New York, 2001.



regionali. Il Gruppo, per il futuro, prevede di intensificare la cooperazione commerciale, agendo per una maggiore interconnessione tra le Banche di Sviluppo in vista di progetti comuni. Tutti questi propositi per gli anni a seguire non devono far pensare che il processo di integrazione sia estremamente facile, in quanto numerose sono le contraddizioni interne al Gruppo.

Cina e India si contendono la supremazia in Asia; alla Cina, infatti, non piace che l'India cerchi di ottenere un posto nel Consiglio di Sicurezza dell'ONU ed inoltre competono fortemente per ottenere sempre maggiori forniture di petrolio e gas dall'Asia Centrale. La Russia, cosciente dell'espansione Cinese in Siberia, cerca di controllarne i movimenti. L'India non gradisce che il Brasile, uno dei principali esportatori di alimenti nel mondo, voglia ridurre le sue tasse per i prodotti agricoli. Il Brasile chiede che lo *yuan* sia rivalutato, in quanto le importazioni a basso costo rovinano i produttori brasiliani come hanno fatto con quelli americani. Nonostante questi distinguo, l'impegno comune rimane quello di costruire qualcosa di alternativo rispetto al vecchio blocco costituito intorno agli Stati Uniti d'America. Il problema centrale è come potranno essere il portavoce degli interessi del mondo in via di sviluppo e sottosviluppato.

Un nuovo consenso politico dovrà scaturire dalle Nazioni Unite; l'idea sostenuta dai BRICS è quella di un'ONU riformata, con un Consiglio di Sicurezza ampliato e pienamente rappresentativo. Inoltre, in merito ad alcuni argomenti di portata internazionale, come il nucleare iraniano, esemplare è la vitalità del Gruppo nella misura in cui si evidenzia che solo privilegiando il momento del dialogo e del confronto pacifico si potranno ottenere risultati concreti, piuttosto che basarsi su sanzioni e minacce che di solito non sviluppano quasi nulla di concreto, anzi spesso acuiscono le tensioni. Le previsioni³⁶ per i prossimi anni dicono che i BRICS potrebbero diventare la più grande forza economica del mondo. In meno di quarant'anni, infatti, queste economie supereranno quelle dei Paesi oggi più industrializzati, vale a dire Francia, Germania, Italia, Giappone, Regno Unito e Stati Uniti. La loro crescita, così come era successo nel 19° secolo per la Germania e nel 20° per gli Stati Uniti, trasformerà non solo il panorama economico ma anche quello geo-politico. La combinazione di diversi fattori, quali la forte crescita economica, l'utilizzo di alta tecnologia, la penetrazione nei mercati internazionali e l'incremento della popolazione potranno determinare un peso sia economico che politico sempre più decisivo per le economie emergenti.

³⁶ In merito all'evoluzione del processo BRICS, si consulti: M. Kobayashi-Hillary, *Building a future with BRICS: the next decade for Offshoring*, Londra, 2008; S. Pelle, *Understanding emerging markets: building business BRIC by brick*, New Delhi, 2007.