

Osservatorio di Politica internazionale



Senato
della Repubblica
Camera
dei deputati
Ministero
degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Strategie di collegamento dell'Indo-Pacifico al Mediterraneo allargato.

La prospettiva dell'Italia oltre il corridoio IMEC

Dicembre 2023

210

Approfondimenti

OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Approfondimento Geopolitica.info

**Strategie di collegamento
dell'Indo-Pacifico al Mediterraneo allargato.
La prospettiva dell'Italia oltre il corridoio IMEC**

dicembre 2023

A cura di *Lorenzo Termine* e *Alice Dell'Era* per il Centro Studi Geopolitica.info, in collaborazione con il Centro di Ricerca “Cooperazione con l'Eurasia, il Mediterraneo e l'Africa Subsahariana (CEMAS)” di Sapienza Università di Roma.

centrostudi@geopolitica.info – www.geopolitica.info

Indice

Prefazione	
<i>Francesco Diella</i>	1
Executive Summary	
<i>Lorenzo Termine e Alice Dell’Era</i>	3
Parte prima. Dalla periferia al centro: l’ascesa strategica dell’Indo-Pacifico	
1. Definire una regione strategica: l’Indo-Pacifico di <i>Lorenzo Termine e Vincenzo Poti</i>	6
2. Molte vie, una sola direttrice: infrastrutture e geopolitica tra Mediterraneo allargato e Oceano Pacifico di <i>Matteo Marconi e Paolo Sellari</i>	11
3. Alle origini del dibattito sulla proiezione italiana nell’Indo-Pacifico: il ribilanciamento americano e la periferizzazione strategica del Mediterraneo allargato di <i>Gabriele Natalizia e Alice Dell’Era</i>	18
Parte seconda. Meccanismi di connessione tra Mediterraneo allargato e Indo-Pacifico	
4. Limiti e ambizioni della Difesa italiana nell’Indo-Pacifico di <i>Matteo Mazziotti di Celso</i>	30
5. Dalla BRI al progetto IMEC: opportunità e rischi per l’Italia di <i>Alice Politi</i>	36
6. La cooperazione culturale e scientifica nell’Indo-Pacifico: il ruolo dell’Italia di <i>Silvia Menegazzi</i>	42
Parte terza. Le relazioni bilaterali	
7. Oltre il Golfo di Aden: nuove convergenze e potenziali limiti nel rapporto tra Italia e India nell’Indo-Pacifico di <i>Mauro Bonavita</i>	48
8. Connettere Mediterraneo allargato e Indo-Pacifico: l’opzione pakistana di <i>Tiziano Marino</i>	53
Considerazioni finali	
9. Verso una strategia italiana per l’Indo-Pacifico di <i>Gabriele Abbondanza e Lorenzo Termine</i>	60
10. Conclusioni di <i>Alessandro Duce</i>	65

Autori

All'approfondimento per l'Osservatorio di Politica Internazionale del Parlamento, curato per il Centro Studi Geopolitica.info da Lorenzo Termine e Alice Dell'Era, hanno contribuito:

Francesco Diella è Generale di Corpo d'Armata dell'Esercito Italiano. È stato Comandante del Contingente Italiano in Bosnia Erzegovina inquadrato nella Operazione "ALTHEA" dell'Unione Europea, Deputy Chief of Staff/Military Civil Advisory Division Chief e Italian Senior National Representative della missione KFOR della NATO in Kosovo, nonché Direttore della Divisione Cooperative Security dell'International Military Staff presso il Quartier Generale della NATO in Bruxelles (2020-2023). Da settembre 2023, ricopre l'incarico di Vicepresidente del Centro Studi per la Difesa e Direttore dell'Istituto Superiore Stato Maggiore Interforze.

Lorenzo Termine è docente di Relazioni internazionali presso l'Università degli Studi Internazionali di Roma (UNINT) e Research Fellow del Centro Studi Geopolitica.info per cui coordina la ricerca e il desk Cina e Indo-Pacifico. Ha svolto incarichi scientifici e di docenza per, tra gli altri, Ministero della Difesa, Ministero degli Esteri, Treccani, American University of Rome, Sapienza Università di Roma, 24ore Business School. Ha conseguito un dottorato in Studi politici presso Sapienza Università di Roma.

Alice Dell'Era è Assistant Professor in Security Studies and International Affairs presso l'Embry Riddle Aeronautical University – Daytona Beach, e Research Fellow presso il Centro Studi Geopolitica.info. Ha conseguito un dottorato in Relazioni Internazionali e una laurea magistrale in Studi Internazionali presso la Florida International University, e una laurea magistrale in "Lingue e istituzioni economiche e giuridiche dell'Asia e dell'Africa mediterranea" presso l'Università Ca Foscari di Venezia.

Vincenzo Poti collabora con il desk Cina e Indo-Pacifico del Centro Studi Geopolitica.info. I suoi interessi di ricerca includono la politica estera della Repubblica Popolare Cinese e, più in generale, gli studi critici sulla sicurezza globale.

Matteo Marconi insegna Geopolitica del Mare e Geografia dei Rapporti Nord-Sud presso Sapienza Università di Roma. Si occupa di storia del pensiero geopolitico e di epistemologia dello spazio politico. Ha pubblicato *Spazi e Poteri. Geografia politica, geografia economica e geopolitica* con C. Cerreti e P. Sellari (Laterza, 2019).

Paolo Sellari insegna materie geografiche e geopolitiche presso il Dipartimento di Scienze Politiche di Sapienza Università di Roma. Presso la stessa struttura dirige il Master in Geopolitica e Sicurezza Globale. Si occupa da anni di Geopolitica economica (in particolare di infrastrutture, risorse energetiche e alimentari), e di Geopolitica dei grandi spazi. Su tali temi ha pubblicato *Geopolitica dei trasporti* (Laterza, 2013), *Geopolitica, intelligence e alimentazione* (Argos, 2015), *Scenari Eurasiatici* (Nuova Cultura, 2020). Insieme a Claudio Cerreti e Matteo Marconi ha pubblicato *Spazi e Poteri. Geografia politica, geografia economica e geopolitica* (Laterza, 2019).

Gabriele Natalizia è professore associato per il Dipartimento di Scienze politiche di Sapienza Università di Roma, dove insegna Sicurezza e Politica internazionale e Scienza

politica ed è membro del Collegio di Dottorato di Studi politici. Dal 2004 dirige il Centro Studi Geopolitica.info e dal 2015 collabora con il Centro Alti Studi della Difesa (CASD), come titolare del modulo di Organizzazioni internazionali del Corso Superiore di Stato Maggiore Interforze (ISSMI).

Matteo Mazziotti di Celso è dottorando in Security and Strategic Studies presso l'Università degli Studi di Genova e Research Fellow del Centro Studi Geopolitica.info. I suoi interessi di ricerca riguardano le relazioni civili-militari e la politica di difesa in Italia.

Alice Politi è dottoranda presso il King's College di Londra e, in quanto vincitrice della PhD Eisenhower Fellowship per l'anno 2024, sarà una Fellow presso il NATO Defense College. La sua ricerca di dottorato si concentra sulle relazioni UE-Cina, con particolare attenzione alla *Belt and Road Initiative* cinese. Ha esperienze di collaborazioni con think tank, organi governativi e istituti di ricerca su questioni di sicurezza nazionale e internazionale, con un focus sulla Cina. Tra le altre, le sue recenti pubblicazioni sono apparse su Oxford Bibliographies e sul Journal of the Royal Society for Asian Affairs.

Silvia Menegazzi è ricercatrice a tempo determinato (Assistant Professor) presso il Dipartimento di Scienze Politiche della Luiss Guido Carli, dove insegna Relazioni Internazionali e Chinese Studies. Tra le sue pubblicazioni, *Rethinking Think Tanks in Contemporary China* (Palgrave, 2018); *La Cina e la politica globale. Tra cambiamento e continuità* (Mondadori, 2022).

Mauro Bonavita è dottorando presso il Dipartimento degli Studi di Guerra del King's College di Londra. Nel 2021 ha contribuito a fondare il gruppo di ricerca sull'Indo-Pacifico al King's College, ed è Visiting Fellow presso il think tank della Marina militare Indiana, la National Maritime Foundation di Nuova Delhi.

Tiziano Marino è responsabile del Desk Asia e Pacifico del CeSI (Centro Studi Internazionali) di Roma. Specializzato in sicurezza internazionale e geoeconomia, il suo lavoro di analisi si concentra sull'evoluzione delle relazioni internazionali in Asia-Pacifico e sulle dinamiche di politica interna, estera e di sicurezza dei principali attori regionali.

Gabriele Abbondanza è esperto di relazioni internazionali presso l'Università di Madrid (Spagna), l'Università di Sydney (Australia), e l'Istituto Affari Internazionali - IAI (Italia). Docente in numerosi corsi universitari e di perfezionamento, le sue ricerche sono state pubblicate dalle più influenti riviste scientifiche a livello internazionale. Frequentemente intervistato dai media, è stato invitato come esperto presso il Senato italiano, la Camera dei Deputati, e l'Istituto IUGM del Ministero della Difesa spagnolo.

Alessandro Duce, già Professore ordinario di Storia delle relazioni internazionali presso l'Università di Parma, è stato parlamentare e segretario della Commissione Affari Esteri e Comunitari della Camera dei deputati. Collabora con diverse riviste nazionali ed estere e ha pubblicato, fra le altre opere, *Storia della politica internazionale (1917-2017)* (Studium, 2009) e *Storia della politica internazionale (1957-2017)* (Studium, 2019).

L'editing dell'Approfondimento è stato curato da **Federico Morra** del Centro Studi Geopolitica.info.

PREFAZIONE

FRANCESCO DIELLA *

Il Mediterraneo allargato e l'Indo-Pacifico, due aree geograficamente definite, devono necessariamente essere analizzate come regioni geopolitiche per poterne comprendere «gli avvicendamenti dinamici nei centri di potenza¹». Esse sono spesso argomento di discussione da parte delle istituzioni nazionali che si occupano di economia e sicurezza e il motivo di tanto interesse è didascalico: siamo di fronte alla κρίσις del sistema internazionale, così come siamo abituati a conoscerlo e comprenderlo, perché vecchi e nuovi attori, statuali e non, che sgomitano per tenere o riprendersi la scena del teatro mondiale, mettono adesso in discussione le regole che hanno disciplinato questo confronto da quasi 80 anni. In questo “momento di svolta”, proprio il Mediterraneo allargato e l'Indo-Pacifico sono tra le arene più affollate di competitors a causa delle delicate interconnessioni e sovrapposizioni delle dimensioni politiche, economiche e militari che caratterizzano queste due regioni.

La gara per l'egemonia mondiale che stiamo vivendo impone agli Stati la necessità di esaminare gli eventi nell'ottica di valutarne gli effetti sulle proprie politiche per decidere dove meglio posizionarsi in una struttura relazionale che muta. Per questo, l'Italia cerca di amplificare i vantaggi e ridurre i rischi che una κρίσις genera, in quanto tale, e gioca la sua partita muovendosi nel Mediterraneo allargato in un'ottica regionale, senza disdegnare però un approccio “globale” verso l'Indo-Pacifico. Tuttavia, dovendo necessariamente valutare queste aree anche sul piano della sicurezza, va da sé la partecipazione al “gioco” geopolitico delle Forze Armate Italiane. Nello specifico, la Difesa ha dato il suo apporto per soddisfare al meglio gli interessi nazionali in termini sia di mantenimento della stabilità e della sicurezza, sia per facilitare il consolidamento di legami commerciali e industriali. Il contributo più significativo è certamente costituito dalle missioni che le Forze Armate svolgono in queste regioni, come conseguenza di accordi bilaterali o sotto l'egida di organizzazioni internazionali (ONU, NATO ed UE). Ben 20 delle 39 missioni attualmente svolte vedono la presenza militare nel Mar Mediterraneo, a Malta, Cipro, Libia, Egitto, Libano, Gibuti, Somalia, nel Mar Arabico e nell'Oceano Indiano, in Kuwait e Iraq, al confine Pakistan/India. La collaborazione con molti Paesi del Nord Africa, del Medio Oriente e dell'Asia prosegue anche nel campo della formazione militare presso le strutture scolastiche della Difesa. Il Centro Alti Studi per la Difesa – oggi in trasformazione in Scuola Superiore ad Ordinamento Speciale – come ente responsabile dell'alta formazione degli Ufficiali e dei Funzionari Civili del comparto ospita, presso l'ISSMI² e lo IASD³, frequentatori provenienti dall'Arabia Saudita, Corea del Sud, Egitto, Gibuti, Giordania, India, Iraq, Libano, Libia, Marocco, Pakistan, Somalia e Tunisia. In ambito UE, l'Italia si è proposta come leader per la “Partnership”⁴, che vede l'Unione impegnata nello sviluppo di un pensiero strategico per l'Indo-Pacifico sui temi di Crisis Management, Resilience e Capabilities. Nel

* Centro Alti Studi per la Difesa.

¹ «Le regioni geopolitiche non sono regioni geografiche definite da una topografia fissa e permanente, bensì aree determinate dalla geografia, da un lato, e dagli avvicendamenti dinamici dei centri di potenza, dall'altro» (Spykman, 2021).

² Istituto Superiore Stato Maggiore Interforze.

³ Istituto Alti Studi della Difesa.

⁴ Uno dei quattro *pillar* su cui si struttura lo *Strategic Compass*.

Partenariato con l'ASEAN⁵, la Difesa ha realizzato numerose attività di formazione e capacity building su temi importanti come il cyber crime, le attività antipirateria e il diritto del mare. Inoltre, lo Stato Maggiore della Difesa, congiuntamente al Segretariato Generale della Difesa, ha altresì da tempo avviato rapporti bilaterali con alcune nazioni della regione indo-pacifica innescando collaborazioni, scambi di visite e sviluppo di Confidence Building a supporto di possibili cooperazioni industriali con Corea del Sud, Indonesia, Malesia, Singapore e Vietnam. Con il Giappone e il Regno Unito è stato intrapreso il programma Global Combat Air per lo sviluppo congiunto di caccia di ultima generazione. Relativamente alla sicurezza marittima, la campagna navale del Pattugliatore Polivalente d'Altura "Francesco Morosini", effettuata dal 6 aprile al 4 ottobre 2023, ha toccato Arabia Saudita, India, Pakistan, Malesia, Vietnam, Singapore, Indonesia, Corea del Sud e Giappone, testimoniando attenzione per questo tema e per il diritto internazionale del mare.

Pertanto, l'Italia svolge un ruolo importante tra il Mediterraneo allargato e l'Indo-Pacifico; certo, in ambito esclusivamente militare, più ci si allontana dal territorio nazionale⁶, più la presenza permanente di "boots on the ground" per il mantenimento della stabilità e della sicurezza in queste regioni si trasforma in attività di confidence/capacity/institution building volte a consolidare i legami commerciali e industriali con i nostri Paesi partner regionali. Tuttavia, ciò non deve far pensare che un progressivo "sganciamento" dello strumento militare porti l'Italia lontano da aree dove si gioca il futuro assetto del sistema internazionale. La Difesa, infatti, è solo una delle componenti che rendono uno Stato capace di agire efficacemente nei "momenti di svolta". In questi frangenti, è necessario che il "Sistema-Italia" sia concreto ed efficace. Tuttavia, la κρίσις richiede un cambio di mind-set. L'Alleanza Atlantica delinea bene questa necessità quando nel Progetto "NATO 2030" parla di global approach, ovvero della necessità di sviluppare una "attenzione collettiva" alle sfide globali. In primo luogo, bisogna quindi ragionare in termini di "prossimità strategica dei rischi" più che di vicinanza geografica degli stessi, perché le insidie transnazionali non sono più limitate e limitabili geograficamente (per esempio, il terrorismo, le pandemie, le crisi finanziarie, gli effetti dei cambiamenti climatici sulla sicurezza, la dimensione cyber e quella spaziale). In secondo luogo, è necessario un diverso approccio proprio nei confronti della "attenzione collettiva ai rischi" che, purtroppo, possono concretizzarsi in realtà drammatiche, come è successo con la guerra tornata nel cuore dell'Europa, con ciò che accade in Medio Oriente, con le azioni terroristiche. Su questi due pillar si basa la capacità di impiegare efficacemente le componenti del nostro "Sistema-Paese" nell'ambito di una realtà internazionale fortemente competitiva e caratterizzata da sfide globali.

⁵ L'Italia ha aderito con status di partenariato a due organismi regionali fortemente rappresentativi, quali l'Indian Ocean Rim Association (IORA) nel 2019 e l'Association of South-East Asian Nations (ASEAN) nel 2020.

⁶ L'allungamento delle distanze dalla Madrepatria rende più complesso risolvere il problema delle risorse da dedicare e delle tecniche logistiche da applicare.

EXECUTIVE SUMMARY

LORENZO TERMINE*, ALICE DELL'ERA**

La cifra distintiva delle relazioni internazionali degli anni Venti sembra profilare una peculiare dinamica strategica: da un lato, la regionalizzazione del Mediterraneo allargato, area che era stata, invece, il baricentro della guerra globale al terrore degli anni Duemila e di parte degli anni Dieci e pertanto aveva costituito il punto focale dell'attenzione politica internazionale; dall'altro, la globalizzazione dell'Indo-Pacifico, terminologia che ha soppiantato proprio in questo senso il tradizionale e più localizzato Asia-Pacifico e che indica quello che ormai numerosi attori considerano il centro di gravità delle dinamiche politiche ed economiche globali. La centralità di questa macroregione assume particolare rilevanza alla luce del crescente peso politico ed economico degli Stati presenti o che operano in questo spazio. L'Indo-Pacifico, d'altronde, è tutt'altro che un'area geografica chiaramente definita. Al contrario, si configura come un perimetro politicamente e strategicamente definito, anzitutto, dagli Stati Uniti come l'arena ove prende prioritariamente forma il loro confronto con la Repubblica Popolare Cinese.

Roma si trova a dover compiere le sue scelte avendo di fronte questo scenario. Pur riconoscendo l'importanza di sviluppare una visione coerente, in grado di guidare i suoi crescenti interessi economici, diplomatici e strategici nella macroregione, l'Italia ha cominciato ad affrontare un dibattito sull'Indo-Pacifico solo in tempi recenti a differenza di altre medie potenze europee. A oltre due anni dalla pubblicazione della Strategia europea per l'Indo-Pacifico, il nostro Paese non ha ancora adottato un suo documento per la regione, sebbene negli ultimi mesi siano stati compiuti alcuni piccoli passi in tale direzione.

D'altronde, la decisione di pubblicare un documento strategico sull'Indo-Pacifico deriverebbe dalla crescente consapevolezza dell'interdipendenza tra dinamiche regionali e globali. Cruciale, dunque, diventa la comprensione dei meccanismi di connessione tra il Mediterraneo allargato e l'Indo-Pacifico. Seppur percepiti come geograficamente distinti, i confini di questi due aree trovano una propria sovrapposizione in alcuni legami economici, culturali e strategici, soprattutto nelle zone liminali, quelle dell'Oceano Indiano occidentale. L'Italia, grazie alla sua collocazione privilegiata nel Mediterraneo, può svolgere un ruolo cruciale, se accortamente ponderato, nel facilitare tale connessione, svolgendo il ruolo di ponte tra le due macroregioni e promuovere tra esse sinergie virtuose.

Rispondendo ad un rinnovato interesse del Parlamento italiano, con il presente Approfondimento il Centro Studi Geopolitica.info si pone l'obiettivo di esplorare e analizzare le opportunità e le sfide poste dai meccanismi di connessione – esistenti e da sviluppare – tra il Mediterraneo allargato e l'Indo-Pacifico. Da prospettive eterogenee – politologiche, storiche, geografiche – saranno presentate le diverse nature – militare, economica, infrastrutturale, diplomatica, scientifica e culturale – delle nuove possibili congiunzioni tra le due aree. A tale scopo, l'Approfondimento è suddiviso in tre parti. La prima si focalizza sull'ascesa strategica dell'Indo-Pacifico. I contributi presenti al suo

* UNINT, Centro Studi Geopolitica.info.

** Embry-Riddle Aeronautical University, Centro Studi Geopolitica.info.

interno esaminano le origini del concetto di Indo-Pacifico, lo analizzano in controluce con quello di Mediterraneo allargato, storico centro di gravità della politica estera nazionale, e analizzano il ribilanciamento strategico americano verso oriente, che ha innescato un processo di periferizzazione dell'area mediterranea in favore di quella indo-pacifica. La seconda parte analizza i meccanismi di connessione tra il Mediterraneo allargato e l'Indo-Pacifico. I contributi presenti al suo interno esaminano gli strumenti a disposizione dell'Italia per una sua maggiore partecipazione alle dinamiche dell'Indo-Pacifico, fermi restando i vincoli strutturali a cui l'azione esterna italiana è sottoposta. La terza parte, invece, si concentra sulle relazioni bilaterali con due attori cruciali come l'India e il Pakistan, in cui l'Italia potrebbe trovare degli interlocutori – in modi e intensità diverse – per facilitare la connessione tra le due macroregioni. L'approfondimento, infine, si conclude con una riflessione sulle prospettive future di una strategia italiana per l'Indo-Pacifico.

Parte prima.
Dalla periferia al centro:
l'ascesa strategica dell'Indo-Pacifico

DEFINIRE UNA REGIONE STRATEGICA: L'INDO-PACIFICO

LORENZO TERMINE*, VINCENZO POTI**

Introduzione

Nonostante la frequenza con cui diversi Paesi oggi adoperano il concetto, la nozione di Indo-Pacifico fa riferimento ad una regione profondamente eterogenea, ad uno spazio tutt'altro che naturale. Al contrario, l'Indo-Pacifico è e va considerato come un costrutto eminentemente politico-strategico che nasce dalla convergenza di interessi e narrazioni di Giappone e Stati Uniti e coinvolge a vario titolo un numero crescente di attori statali. Considerato il peso strategico da più parti assegnato alla regione in funzione della crescita della Cina e di altri Paesi negli ultimi decenni, questo costrutto regionale assume connotati globali, non solo per estensione geografica (anch'essa oggetto di contestazione) ma anche e soprattutto per la crucialità delle dinamiche internazionali che in esso si articolano.

Di seguito, si cercherà di articolare l'analisi dell'Indo-Pacifico come regione strategica proprio in funzione dell'idea che i diversi attori coinvolti hanno necessità di costruire lo spazio al fine di operarvi strategicamente e orientarne i pattern di allineamento (Murdoch, 1998). Costruire e operare in una regione geografica, in altre parole, significa tradurre in termini strategici l'interazione di interessi, narrazioni e pratiche tra diversi attori. Al fine di orientarsi in questo processo interattivo tra vari attori è utile distinguere il modo in cui l'Indo-Pacifico viene pensato, narrato e contestato e, d'altro canto, il modo in cui gli attori coinvolti operano in questo spazio.

Da un lato, l'Indo-Pacifico appare come un modo per legittimare e avanzare gli interessi statunitensi e giapponesi nella regione, in particolare in funzione di contenimento rispetto alla Cina (Natalizia e Carteny, 2022). Allo stesso modo, nonostante l'adozione di una propria peculiare versione del concetto, l'Indo-Pacifico è per l'India spazio di crescita e affermazione strategica in rapporto dicotomico – ma non per forza conflittuale – con Pechino. Inoltre, la costellazione di attori statali coinvolti nella regione assume connotati globali se si pensa all'adozione, seguendo il *senior partner* statunitense, della nozione geografica in questione da parte dei governi europei. L'*agency* delle potenze regionali minore emerge dalla centralità delle stesse nell'influenzare i “contorni” dell'Indo-Pacifico e, soprattutto, le caratteristiche che la regione tende ad assumere. Infine, la carica politica del concetto geografico è alla base della contestazione da parte cinese dello stesso, in parte rappresentata dall'incompatibilità di un Indo-Pacifico militarizzato con i progetti di connettività cinesi, su tutti la *Belt and Road Initiative* (BRI).

Nella sezione seguente si ripercorreranno le diverse concezioni di Indo-Pacifico cercando di sottolinearne un minimo comun denominatore.

* UNINT, Centro Studi Geopolitica.info.

** Centro Studi Geopolitica.info.

Immaginare l'Indo-Pacifico: le diverse visioni

L'Indo-Pacifico viene pensato, in un primo momento, come una “confluenza dei due mari”, l'oceano Pacifico e quello Indiano, dal governo giapponese di Abe Shinzo (2007) (Pugliese e Patalano, 2020). In continuità con questa idea degli “oceani comunicanti”, nel 2012 lo stesso Abe introduce il concetto di “*security diamond*”, composto da Giappone, India, Stati Uniti e Australia che avrebbero dovuto garantire la protezione dei “beni comuni marittimi”. Questi stessi “beni comuni” rappresentano i principi fondamentali del “Free and Open Indo-Pacific”, terza cruciale formulazione geografica ad opera dell'ex primo ministro giapponese: per preservare “libertà, preminenza del diritto internazionale ed economia di mercato” nella regione è necessario preservarla dalla “forza e dalla coercizione”. Quello immaginato, da inizio secolo, da Tokyo è un Indo-Pacifico che si espande dalle coste dell'Africa all'estremità orientale dell'Asia e ha una forte connotazione marittima, in quanto centrato sui due mari confluenti di cui garantire l'apertura agli ingenti traffici commerciali globali.

Non sorprende il sostegno statunitense alla formulazione geopolitica giapponese, in funzione chiaramente di contenimento della Cina, identificata come una minaccia all'apertura e alla prosperità giapponesi in quanto potenza “revisionista” dell'ordine globale basato sulle regole (White House, 2017), quelle stesse regole su cui, appunto, si basa la nozione di “Free and Open Indo-Pacific”. Il concetto di Indo-Pacifico fornisce negli anni del *Pivot* una definizione di verso “quale Asia” gli Stati Uniti vogliono riorientare la propria postura strategica: è l'Asia degli alleati “storici”, Giappone, Corea del Sud, Filippine, e delle potenze emergenti con le quali condividere la diffidenza, prima, e la preoccupazione, poi, nei confronti della crescita cinese, su tutti India e Vietnam. Nel caso statunitense, la definizione geografica di Indo-Pacifico si può evincere, in maniera molto precisa, dalla ridenominazione dello US Pacific Command, ora US Indo-Pacific Command, la cui area di competenza include la sponda orientale del subcontinente indiano, il Sud-Est asiatico, l'Asia nordorientale, l'intero oceano Pacifico e l'Australasia¹. Esemplificativo in tal senso il *redesign* del logo del Comando, precedentemente recante un globo stilizzato che comprimeva l'area compresa tra il Golfo Persico e il Golfo del Messico, estremi ora esclusi a favore di una più centrale rappresentazione della regione, da un lato chiusa dalla penisola indiana e dall'altro dalla *West Coast*. L'Indo-Pacifico diventa dunque il perimetro che include i quattro membri del QUAD, India, Giappone, Australia e, appunto, Stati Uniti, ai quattro punti cardinali della regione.

Come evidente, dunque, il concetto di Indo-Pacifico su cui convergono Giappone e Stati Uniti non può prescindere dal coinvolgimento attivo dell'India nella formulazione strategica di questo spazio. *Prima facie*, l'allineamento indiano a Stati Uniti e Giappone potrebbe sembrare “inevitabile”: come dimostrato dalla mancata adesione alla BRI. Si noti infatti che l'India non è “junior partner” della Cina, né un alleato paritario della stessa, a dimostrazione della natura ibrida e spesso contraddittoria del multilateralismo BRICS. Inoltre, l'articolazione indiana delle proprie priorità di sicurezza cozza con l'attivismo cinese a Djibouti e in Pakistan² e si esplica in accordi di cooperazione economica e strategica con Giappone e Stati Uniti (Baruah, 2020). Tuttavia, l'Indo-Pacifico “indiano” differisce parzialmente dalla visione di questi ultimi sia a livello

¹ Si veda <https://www.pacom.mil/>.

² Si veda Khan e Liu (2019).

spaziale che prettamente politico. In primo luogo, secondo la *Strategia per la sicurezza Marittima* del 2016, il baricentro della macroregione è, in funzione dell'interesse nazionale, nell'Oceano Indiano, piuttosto che nella "confluenza" tra quest'ultimo e il Pacifico (Ministry of Defence of India, 2016), immaginato come ancora fondamentalmente "altro" rispetto alle acque più occidentali. Proprio la mancanza di consenso sulla dimensione geografica dell'Indo-Pacifico rappresenta un ostacolo alla formulazione di politiche condivise nella regione (Pelaggi e Termine, 2023). Allo stesso modo, l'India si distanzia esplicitamente da qualunque interpretazione "esclusiva" dell'Indo-Pacifico, rinunciando alla mobilitazione del concetto in chiave smaccatamente anticinese, seppur in accordo con la visione regionale giapponese e statunitense orientata verso l'apertura, la stabilità e la crescita economica. Si può affermare che la concezione indiana di Indo-Pacifico rifletta il desiderio di formare partnership "issue-based", anziché collocarsi in alleanze più rigide (Barthwal-Datta e Chacko, 2020).

D'altro canto, la percezione cinese dell'Indo-Pacifico è inevitabilmente negativa, ostile alla "bloc politics" di cui Pechino accusa l'egemone statunitense, a cui contrappone una presunta cooperazione *win-win* anche in ambito securitario (MoFA, 2023). In contrasto al concetto politicamente carico di Indo-Pacifico, la Cina avanza la più tradizionale idea di Asia-Pacifico, geograficamente e simbolicamente affine al millenario impero tributario cinese (Keyuan, 2001). Nel novembre 2017, ad esempio, dopo il primo tour del presidente Trump in Asia, un portavoce cinese del Ministero degli Affari Esteri aveva dichiarato che «[visioni e proposte regionali] politicizzate ed escludenti dovrebbero essere evitate». Successivamente, il ministro degli Esteri cinese Wang Yi aveva liquidato «l'Indo-Pacifico» come «un'idea accattivante» ma che si sarebbe «dissipata come la schiuma dell'oceano»³.

La visione statunitense dell'Indo-Pacifico, invece, si è esplicitata in particolare nella costituzione di una rete di alleanze e partnership a geometria variabile con i diversi attori regionali, non solo Giappone ed India, ma anche Corea del Sud, Filippine, alleati "storici", e, sempre di più, Vietnam. Il coinvolgimento degli alleati nelle "*freedom of navigation operations*" (FONOP)⁴ materializza l'idea statunitense di Indo-Pacifico come spazio su cui "vigilare" al fine di preservarne "apertura" e "libertà", di fronte alla sfida di Pechino che mirerebbe ad un controllo esclusivo di alcuni spazi come il Mar Cinese Meridionale e porzioni di quello Orientale.

Conclusioni

Come si è potuto constatare il concetto di Indo-Pacifico ha origine squisitamente politica e si è tradotto in politiche eterogenee da parte dei vari attori coinvolti. Per concludere, si noti che l'Italia è impegnata nella definizione della sua politica estera verso un Indo-Pacifico sempre più conteso. In tal senso, visti i limiti strutturali a cui è sottoposta Roma, media potenza dal baricentro storicamente regionale, la proiezione italiana potrebbe essere indirizzata verso l'area di sovrapposizione tra la macroregione definita dall'alleato statunitense e quella di maggior interesse per la politica estera del Paese, il Mediterraneo allargato, spazio non meno politicamente costruito dell'altro. Entrambe le regioni, infatti,

³ Si veda <https://www.abc.net.au/news/2018-03-08/china-mocks-australia-over-indo-pacific-concept/9529548>.

⁴ Si veda <https://www.belfercenter.org/publication/freedom-navigation-south-china-sea-practical-guide>.

includono l'Oceano Indiano occidentale, incidentalmente fulcro della visione indiana. La condivisione tra Indo-Pacifico e Mediterraneo allargato di quest'area deriva dalle connessioni economiche e strategiche tra regione mediterranea, Medio Oriente e, appunto, Asia meridionale. In questo senso, per avanzare l'interesse italiano nel Mediterraneo allargato non si può prescindere dal mantenimento di una postura proattiva nell'Indo-Pacifico che intensifichi le connessioni con gli attori regionali. In altri termini, pensare al Mediterraneo allargato come regione isolata rispetto agli spazi ad esso attigui rischia di svuotare di senso politico il concetto stesso di regione strategica.

Concetti chiave

- L'Indo-Pacifico è un concetto geografico elaborato da Giappone e Stati Uniti in chiave politico-strategica;
- Stati Uniti e Giappone operano secondo un'idea comune di Indo-Pacifico "libero e aperto" e in chiave di contenimento rispetto alla crescita della Cina;
- Nella concezione indiana, l'Indo-Pacifico ha il suo baricentro nell'Oceano Indiano, ove si articolano gli interessi strategici di Nuova Dehli;
- La sovrapposizione tra Mediterraneo allargato e Indo-Pacifico nell'Oceano Indiano occidentale testimonia la profonda connessione tra le due regioni, di importanza cruciale per l'interesse italiano ed europeo.

Bibliografia

- Barthwal-Datta, M., & Chacko, P. (2020). The politics of strategic narratives of regional order in the Indo-Pacific: Free, open, prosperous, inclusive?. *Australian Journal of International Affairs*, 74(3), 244-263.
- Baruah, D. M. (2020). *India in the Indo-Pacific: New Delhi's Theater of Opportunity*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace.
- Hayton, B. (2018). The Modern Creation Of China's 'Historic Rights' claim In The South China Sea. *Asian Affairs*, 49(3), 370-382.
- Keyuan, Z. (2001). Historic rights in international law and in China's practice. *Ocean Development & International Law*, 32(2), 149-168.
- Khan, S., & Liu, G. (2019). The China–Pakistan economic corridor (CPEC): Challenges and prospects. *Area Development and Policy*, 4(4), 466-473.
- Ministry of Defence of India. (2016). *Ensuring Secure Seas: Indian Maritime Security Strategy*. Consultabile su https://www.indiannavy.nic.in/sites/default/files/Indian_Maritime_Security_Strategy_Document_25Jan16.pdf.
- MoFA (2023). *US Hegemony and Its Perils*. Consultabile su https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjbxw/202302/t20230220_11027664.html.
- Murdoch, J. (1998). The spaces of actor-network theory. *Geoforum*, 29(4), 357-374.
- Natalizia, G., Carteny, A. (a cura) (2022). *Come difendere l'ordine liberale. La grand strategy americana e il mutamento internazionale*. Milano: Vita e Pensiero.
- Pelaggi, S. e Termine, L. (2023). Understanding the Indo-Pacific Geopolitical Context. In B. Kratiuk, J. Van den Bosch, A. Jaskólska, Y. Sato (eds.). *Handbook of Indo-Pacific Studies*. London: Routledge India, pp. 29–48.
- Pugliese, G., & Patalano, A. (2020). Diplomatic and security practice under Abe Shinzō: the case for Realpolitik Japan. *Australian Journal of International Affairs*, 74(6), 615-632.
- White House. (2017). *National Security Strategy*. Consultabile su <https://www.nssarchive.us/wp-content/uploads/2017/12/2017.pdf>.

MOLTE VIE, UNA SOLA DIRETTRICE: INFRASTRUTTURE E GEOPOLITICA TRA MEDITERRANEO ALLARGATO E OCEANO PACIFICO

MATTEO MARCONI*, PAOLO SELLARI**

Introduzione

Questa prima porzione di XXI secolo verrà con ogni probabilità ricordata come l'epoca dell'infrastrutturazione sovranazionale. Sono numerosi i progetti che in questi decenni sono stati varati al fine di connettere intere masse continentali. Non sempre alle parole seguono i fatti, e in generale un tono propagandistico è inscindibile da questo tipo di pianificazioni. Non dobbiamo sorprendersi: si tratta di progetti di ampio respiro e quindi il ruolo del potere politico nella loro implementazione si somma e spesso sostituisce al potere economico. Ciononostante, il solo fatto che simili piani vengano elaborati, proposti e considerati vessillo di interi cicli politici comporta un sostanziale cambio di modello nella scala del rapporto tra potere e infrastrutture; basti pensare all'importanza data da Xi Jinping alla *Belt and Road Initiative* per la Cina.

In questa nuova fase geopolitica la crescita dell'infrastrutturazione sovranazionale è un sintomo della crisi del modello statale dal punto di vista trasportistico. Le infrastrutture non sono più un fatto meramente nazionale, di spettanza dello stato, ma cambiano scala, servono interessi più grandi e complessi. Ulteriore novità, tuttavia, è che lo stato non viene superato dalla scala globale, che fino a pochi anni fa sotto la spinta dei flussi economici e commerciali sembrava dover essere in grado di uniformare il pianeta sotto forma di globalizzazione. Piuttosto, questi grandi progetti prendono una forma macroregionale, continentale, a segnalare la nascita o l'irrobustimento di grandi spazi organizzati da una potenza guida.

Si pensi alla *Trans European Network* voluta dall'Unione Europea nel 1993 con il Consiglio di Essen, e l'idea dei corridoi paneuropei proposta nel corso della Conferenza dei Ministri europei dei Trasporti svoltasi a Creta nel 1994: progetti geopolitici, volti alla realizzazione dello spazio unico europeo e della proiezione a est dell'Europa comunitaria all'indomani dell'implosione dello spazio sovietico. Progetti di dimensione e proiezione sempre più ampie, come dimostrato dall'accordo per l'istituzione di TRACECA (1998), organizzazione finalizzata alla realizzazione di un lungo corridoio di trasporto, di merci, persone e materie prime energetiche, tra Europa, Caucaso e Asia centrale. Fu quest'ultima la prima grande idea politica di connessione terrestre tra Europa e Asia. Aperto lo spazio ex sovietico, la proiezione infrastrutturale europea verso oriente rappresentava un progetto geopolitico multidimensionale (rafforzamento strategico dell'Europa occidentale) e multisettoriale (apertura di mercati e accesso alle risorse centroasiatiche).

In definitiva, le infrastrutture di trasporto sono un modo attraverso il quale possiamo studiare la formazione di nuove regioni geopolitiche, con interessi economici e commerciali convergenti.

* Sapienza Università di Roma.

** Sapienza Università di Roma.

Le grandi infrastrutture transnazionali di inizio XXI secolo in Eurasia

Se applichiamo il criterio sopradescritto alla massa eurasiatica, possiamo notare un fenomeno ricorrente e assai stimolante per l'analisi.

Si tratta dell'infrastrutturazione dell'Eurasia, che ora potrebbe diventare un grande spazio dotato di relativa coerenza, almeno dal punto di vista trasportistico e commerciale. Fino alla fine del XX secolo, il sistema di trasporti interno a questa enorme area era caratterizzato da una forte frammentazione e da ritardi strutturali. Si era, infatti, molto lontani dal sogno mackinderiano di un enorme spazio prevalentemente dominato dalla mobilità.

In questa prima parte di XXI secolo due grandi progetti ambiscono a rimodellare lo spazio geopolitico eurasiatico dal punto di vista trasportistico, la *Belt and Road Initiative* (BRI) cinese e ora IMEC (*India Middle East Corridor*). Nel caso della BRI, si tratta di un complesso infrastrutturale che dalle zone produttive cinesi si dipana lungo le penisole eurasiatiche. Profilo simile per IMEC, che però significativamente vorrebbe escludere la Cina. In entrambi i casi il terminale occidentale di questi progetti è l'Europa, dove gioca un ruolo preminente il Mediterraneo allargato, composto dal Mediterraneo propriamente detto, comprensivo delle tre penisole iberica, italiana e balcanica, il Mar Nero, il Mar Rosso e il Golfo Persico, mantenendo nel novero anche le terre emerse comprese tra questi mari. È uno spazio strategico e geopolitico che si articola in un susseguirsi di spazi acquatici e terre messi a sistema in una griglia di linee di rifornimento e comunicazione.

Va d'altronde ricordato come già all'indomani della Seconda Guerra Mondiale la geopolitica abbia ispirato progetti di grandi sistemi infrastrutturali terrestri, in considerazione del fatto che trasporto aereo e marittimo non avevano ancora avuto gli sviluppi dei decenni successivi. Uno di questi fu relativo alla *Trans-Asian Railway* (TAR), proposto dalla Commissione economica e sociale delle Nazioni Unite per l'Asia e il Pacifico (UNESCAP), avviato negli anni Cinquanta, con l'obiettivo di fornire un collegamento ferroviario continuo di 14 mila km tra Singapore e Istanbul, con possibili ulteriori collegamenti con l'Europa e l'Africa. I progressi nello sviluppo della TAR furono tuttavia ostacolati dai successivi trent'anni di Guerra Fredda la cui fine stimolò nuovamente l'interesse. Nel 1992 la Divisione Trasporti e Turismo dell'UNESCAP riprese il progetto, elaborandolo e creando le basi per la proposta, nel 2006, del *Trans Asian Network Agreement* per la costruzione di una rete ferroviaria transcontinentale tra l'Europa e i porti cinesi del Pacifico. I corridoi previsti erano grossomodo coincidenti con quelli che in seguito saranno proposti da Pechino con BRI. Il piano fu definito genericamente "Via della Seta di Ferro": ben sette anni prima dell'annuncio delle Nuove vie della Seta da parte di Xi Jinping, avvenuto ad Astana nel 2013.

Il complesso di corridoi del progetto cinese fu meglio specificato nel 2015 nel documento *Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road* ed erano costituiti da: *New Eurasian Land Bridge* (tra lo Jianguo e Rotterdam); *China-Mongolia-Russia Economic Corridor*; *China Central Asia-West Asia Economic Corridor*; *China-Indochina Peninsula Economic Corridor* (comprende la sottoregione del Grande Mekong); *China-Pakistan Economic Corridor*; *Bangladesh-China-India-Myanmar Economic Corridor*. In particolare, gli ultimi due tendevano ad isolare l'India e a permettere alla Cina di raggiungere, via terra, i porti sull'Oceano Indiano. Il primo, in particolare, ha un evidente impatto geopolitico nella

regione per diversi motivi: collega la nuova macroregione logistica tra Cina e Kazakistan con l'Oceano Indiano; rafforza i rapporti, anche in chiave anti-indiana, tra Cina e Pakistan; funge da catalizzatore nei confronti di paesi vicini come Iran e Afghanistan, che guardano all'iniziativa come potenziale collante per ridisegnare il quadro geopolitico regionale. D'altro canto, non sono neppure trascurabili gli impatti sulle casse statali pakistane, sottoposte a stress finanziari che, alcuni analisti, inquadrano come possibili esiti della "trappola del debito" che i prestiti cinesi rischiano di innescare in diversi paesi destinatari di prestiti e investimenti.

La pandemia ha rallentato non di poco i progetti cinesi, sia per le situazioni emergenziali sviluppatesi all'interno dei singoli paesi, sia per la ridotta disponibilità di materie prime scaturita dall'interruzione di molte *supply chain* globali. Tuttavia, la Cina ha saputo trasformare la pandemia a proprio vantaggio, diventando da vittima a protagonista nella lotta contro il virus e ponendosi come leader della trasformazione tecnologica e di un nuovo ordine mondiale digitale (Chang, 2023).

Nonostante l'incessante crescita degli investimenti nella *Digital Silk Road*, va comunque rimarcato come le infrastrutture e le relazioni materiali siano ancora oggi determinanti nella produzione di scenari geopolitici. E in questo *Belt and Road* ha sicuramente scardinato parametri consolidati che hanno consentito l'affermazione del potere marittimo a livello mondiale. Porre l'accento sulle connessioni terrestri eurasiatiche ha significato evidenziare ancora di più il ruolo anfibio delle penisole eurasiatiche, il ruolo di connettori terra-mare che i porti situati lungo la rotta tra est e ovest del pianeta rivestono. Il porto pakistano di Gwadar, per fare un esempio, non è rilevante come porto in sé, ma come collettore di interessi politici, economici, geopolitici che si spingono in una vastissima area interna. Le rotte terrestri eurasiatiche, che avrebbero rappresentato una alternativa continentale allo sviluppo delle relazioni marittime e anfibe, in realtà sono troppo fortemente condizionate dall'instabilità dello spazio geopolitico russo.

La dimostrazione di come il valore anfibio di *Belt and Road* sia elevato è stata la risposta da parte occidentale, avvenuta con la firma nel settembre 2023 del Memorandum di intesa per la creazione di IMEC, che a sua volta ha tratto origine dal gruppo I2U2 formato nel 2021 tra India, Emirati Arabi, Israele, Stati Uniti. Un tentativo di rafforzare in chiave anticinese una *partnership* strategica intorno a un'area, quella mediorientale, in cui il confronto geopolitico tra Cina e Occidente va al di là del semplice interesse petrolifero (l'area del Golfo conta circa il 40% delle importazioni cinesi di petrolio), ma riguarderebbe il peso politico interno al quadrante, relativo al contenimento dell'instabilità dello spazio musulmano, che ai suoi confini occidentali riguarda la stessa Cina.

Una proposta interpretativa: *rimland* e infrastrutture di trasporto

BRI e IMEC sono progetti infrastrutturali antagonisti, ma convergenti su un unico obiettivo: garantirsi la sicurezza e il controllo sulla più importante direttrice economica globale, la quale, nonostante fenomeni rilevanti, ma non certo sconvolgenti, di *reshoring*, risulta essere l'elemento organizzatore dell'economia mondiale.

I profili geografici di questi progetti sono assimilabili, vanno a interessare aree non perfettamente sovrapponibili ma comunque selezionate sulla base di un fattore

accomunante. È la volontà di innervare le opportunità trasportistiche nell'area anfibia delle penisole eurasiatiche: vie terrestri e marittime predisposte per unire tra loro l'Europa, il Vicino Oriente, l'India e la Cina (quest'ultima valorizzata soltanto nel caso della BRI).

Questo insieme di percorsi che lambiscono i mari che affacciano sulla parte meridionale della massa eurasiatica ci interrogano. Come mai sono stati proposti piani così relativamente simili dal punto di vista spaziale, quantunque animati da logiche politiche molto diverse?

Per spiegare questa sinonimia prendiamo a prestito la teoria del *rimland* di Nicholas J. Spykman, studioso fiammingo naturalizzato americano e scomparso nel 1943, uno dei più importanti esponenti della geopolitica classica.

Proprio alle penisole eurasiatiche Spykman dedicava particolare attenzione, sostenendo che Europa, Vicino Oriente, India e Cina insieme rappresentavano il *rimland*, ovvero quella porzione costiera dell'Eurasia non toccata dai ghiacci. Il *rimland* è l'area del globo a maggiore popolazione e concentrazione di ricchezza, ma non solo, è anche dove si sono sviluppate la maggior parte delle grandi civiltà del nostro pianeta.

Le ragioni che rendono questa determinata fascia particolarmente densa sono strutturali, da rintracciarsi principalmente nella geografia. Ne deriva un carattere anfibo, dato che il *rimland* si compone di terre emerse che si proiettano sul mare e dunque per comprenderne le dinamiche sarà necessario guardare tanto agli equilibri di potere sul mare che su terra.

Non tutti i punti del *rimland* sono importanti allo stesso modo, piuttosto hanno una particolare rilevanza le due aree corrispondenti ai mari interni, Mar Mediterraneo per l'Europa e Mar Cinese meridionale per la Cina.

Si tratta di aree dove popolazione e ricchezza sono particolarmente concentrate. Non è quindi sorprendente che si sviluppino infrastrutture sovranazionali lungo tutta la regione, perché sarà notevole l'interesse a rendere efficaci gli scambi reciproci. Ciò è vero soprattutto oggi, con la Cina capace di risalire negli ultimi decenni la china del sottosviluppo e quindi dialogare su un piano di parità con un grande attore come l'Europa. Se ci pensiamo, era la stessa dinamica in atto ai tempi della storica Via della seta, prima della scoperta dell'America.

Le infrastrutture, è bene precisare, prenderanno una distribuzione anfibia per ragioni sia strategiche che commerciali. Dal punto di vista strategico, la doppia connessione terra-mare permette di rendere più sicure entrambe le direttrici. Guardando al commercio, il trasporto via mare è ineludibile sui grandi volumi, così come quello via terra è inevitabile per completare il sistema trasportistico.

Si pensi a quanto sta accadendo oggi con la BRI, che porta la Cina a presidiare il *rimland* sia dal punto di vista civile sia militare, con la presenza di basi militari marittime lungo il percorso.

L'alternativa settentrionale

La ricerca di vie alternative in spazi geografici e geopolitici lontani dal *rimland*, in primis quella che dovrebbe percorrere la rotta artica tanto celebrata da buona parte della

letteratura, soprattutto asiatica (Zhang et al., 2018; Cao et al., 2022; Guo et al., 2022) e russa (Zaikov et al., 2019), non sembra sostenibile nel breve-medio periodo. Anche ammesso che lo scioglimento dei ghiacci artici proceda con i ritmi preannunciati dall'*International Panel on Climate Change*, secondo cui entro il 2049 tutta la rotta artica siberiana (*Northern Sea Route*) sarebbe sgombra dai ghiacci per nove mesi all'anno, si tratterebbe pur sempre di una rotta stagionale soggetta a rischi per la navigazione, a velocità di navigazione molto ridotte, e con considerevoli costi aggiuntivi per garantirne la sicurezza (Barnes et al., 2021, Gunnarson e Moe, 2021). Va considerato, poi, che le strategie delle compagnie di *shipping* sono sempre più favorevoli all'utilizzo di grandi portacontainer che hanno bisogno di effettuare scali lungo il tragitto per servire mercati intermedi. Questi ultimi sono certamente presenti lungo la rotta dell'Oceano Indiano (si pensi alla penisola indocinese, all'India, al Pakistan, alla penisola arabica, al Mediterraneo) ma non lo sono affatto lungo la rotta siberiana, che sarebbe, in sostanza, utilizzata esclusivamente, o quasi, per i collegamenti diretti Asia orientale – Europa del Nord.

In conclusione, i molteplici progetti infrastrutturali che interessano il *rimland* testimoniano che la direttrice dominante lo sviluppo commerciale globale nei prossimi decenni sarà questa. Qualunque azione tesa alla crescita economica dovrà porsi il problema della connessione a questi enormi flussi.

Immagini

Fig. 1: L'area in rosa è il *rimland* secondo Spykman.

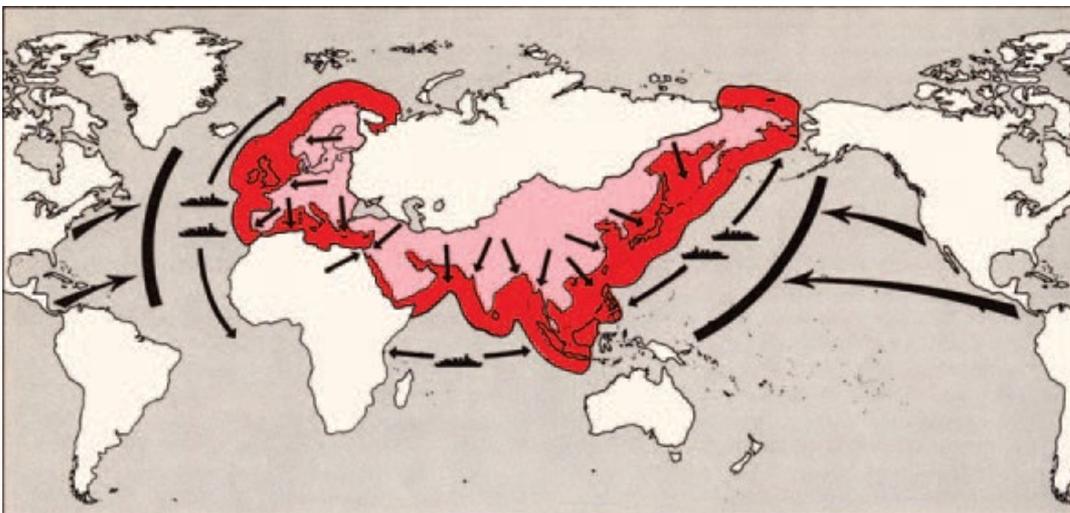
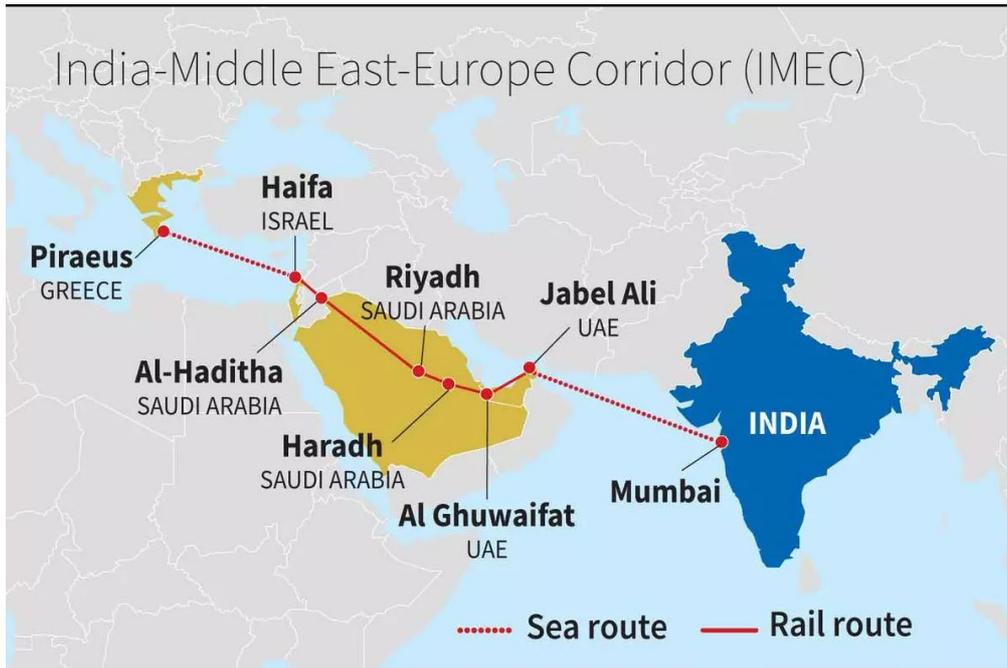


Fig. 2: Il percorso di IMEC.



Concetti chiave

- L'infrastrutturazione dei grandi spazi è una delle novità geopolitiche più rilevanti del XXI secolo, perché testimonia la nascita di centri di interesse economico e politico a scala macroregionale;
- Non è un caso che IMEC, così come la *Belt and Road Initiative* cinese, siano progetti che seguano un percorso geografico assimilabile. La teoria del *rimland* spiega questa sovrapposizione, determinata dalla specifica concentrazione di ricchezza e popolazione in questa area;
- Le penisole eurasiatiche, attraverso i porti, giocano un ruolo anfibio decisivo, perché sono i connettori tra terra e mare. Il Mediterraneo allargato è un esempio lampante di questo fenomeno;
- La ricerca di grandi vie infrastrutturali alternative in spazi geografici e geopolitici lontani dal *rimland*, in primis quella che dovrebbe percorrere la rotta artica, non sembra sostenibile nel breve-medio periodo.

Bibliografia

- Barnes, J., Exner-Pirot, H., Heininen, L., & Lackenbauer, P. W. (2021). *China's Arctic Engagement. Selected articles from Arctic Yearbook*. Peterborough: NAADSN.
- Cao, Y., Liang, S., Laixiang, S., Liu, J., Cheng, X., Wang, D., Chen, Y., Yu, M., & Feng, K. (2022). Trans-Arctic shipping routes expanding faster than the model projections. *Global environmental change*, 73(3), 2-9.
- Cerreti, C., Marconi, M., & Sellari, P. (2019). *Spazi e poteri. Geografia politica, geografia economica, geopolitica*. Roma-Bari: Laterza.
- Chang, Y. Y. (2023). China beyond China, establishing a digital order with Chinese characteristics: China's growing discursive power and the Digital Silk Road. *Politics & Policy*, 51(5), 283-321.
- Elahi, M. M. (2015). Heartland and Rimland Theories in CPEC Perspective: Strategic Interplay in 21st Century. In K. M. Butt & M. U. A. Siddiqi (a cura), *Proceedings of International Conference on CPEC*. Lahore: GC University, pp. 34-39.
- Gunnarson, B., & Moe, A. (2021). Ten Years of International Shipping on the Northern Sea Route: Trends and Challenges. *Arctic review on law and politics*, 12(4), 4-30.
- Guo, J., Guo, S., & Lv, J. (2022). Potential spatial effects of opening Arctic shipping routes on the shipping network of ports between China and Europe. *Marine policy*, 136(3), 1-15.
- Marconi, M. & Astarita, C. (2023). *Il rimland e la Nuova Via della Seta: convergenze e spunti critici*. In *Atti del XXXIII Congresso Geografico Italiano (Padova, 2021)*, Vol. 2. Padova: CLEUP, 225-231.
- Sellari, P. (2013). *Geopolitica dei trasporti*. Roma-Bari: Laterza.
- Spykman, N. J. (2007). America's Strategy in World Politics. In F. P. Sempa, *The United States and the Balance of Power*. New Brunswick, NJ: Transaction publishers.
- Spykman, N. J. (1944). *The Geography of the Peace*. New York: Brace and Company.
- Travis Selmier II, W. (2019). *Why Chinese Leaders Are Reading Mackinder. Infrastructural Investment and Geopolitics in 'the Heartland'*. Consultabile su https://www.researchgate.net/publication/334171335_Why_Chinese_Leaders_Are_Reading_Mackinder_Infrastructural_Investment_and_Geopolitics_in_the_Heartland_Forthcoming_chapter_in_The_BRI_and_Creating_a_Chinese_Eurasia-Pacific_Region_Routledge_Book_Edit.
- Zaikov, K. S., Kondratov, N. A., Kudryashova, E. V., Lipina, S. A., & Chistobaev, A. I. (2019). Scenarios for the development of the Arctic region (2020-2035). *Arctic and North*, 35(5), 4-19.
- Zhang, Z., Huising, D., & Song, M. (2019). Exploitation of trans-Arctic maritime transportation. *Journal of Cleaner Production*, 212, 960-973.

ALLE ORIGINI DEL DIBATTITO SULLA PROIEZIONE ITALIANA NELL'INDO-PACIFICO: IL RIBILANCIAMENTO AMERICANO E LA PERIFERIZZAZIONE STRATEGICA DEL MEDITERRANEO ALLARGATO

GABRIELE NATALIZIA *, ALICE DELL'ERA **

Introduzione

Cos'è una “grande strategia”? È una teoria dello Stato sulle politiche funzionali alla produzione di quel bene scarso nell'ambiente internazionale che è costituito dalla sicurezza. A tal fine, anzitutto, una grande strategia definisce le minacce più preoccupanti in un certo momento storico, le gerarchizza attribuendo loro un ordine di priorità e presenta l'approccio che considera più efficace per contrastarle. Individua, infine, i luoghi dove queste mettono in discussione l'interesse nazionale e, quindi, dove devono essere affrontate quanto meno nel medio termine (Posen, 2014).

Se ogni potenza ha bisogno di una riflessione sulla relazione tra minacce, risorse disponibili, poste in gioco e teatri di confronto, questo è tanto più vero per una superpotenza come gli Stati Uniti che, uscita vincitrice dal titanico confronto con l'Unione Sovietica, ha modellato l'ordine internazionale contemporaneo. Tutte le Amministrazioni in carica da allora sono state così chiamate a cimentarsi con la formulazione di una “grande strategia” funzionale alla preservazione di quest'ultimo, il cui conseguimento si è attestato come un obiettivo e, al contempo, come un vincolo per la loro politica estera (Krauthammer, 1991; Mastanduno, 1997).

Il presente contributo, pertanto, cerca di fare luce sul rapporto tra le scelte “gran-strategiche” compiute – sia sul piano dottrinario che su quello delle politiche effettivamente realizzate – dagli Stati Uniti nel post-Guerra fredda e il ruolo che essi hanno attribuito alle due regioni verso cui il presente Approfondimento rivolge la sua attenzione, ovvero il Mediterraneo allargato e l'Indo-Pacifico.

Un rapido ripensamento del baricentro degli equilibri globali nella riflessione strategica...

Dalla lettura dei documenti strategici americani emerge come sull'ordine internazionale contemporaneo siano gravate e gravino due tipi principali di minacce, che talvolta si sovrappongono rafforzandosi mutuamente. Quelle asimmetriche, che scaturiscono prevalentemente dalla fragilità statale – soprattutto in contesti marcati dall'assenza di libertà o da profondi mutamenti in corso in termini di sovranità, regime politico e/o sistema economico – e assumono le sembianze di organizzazioni terroristiche e/o criminali. Quelle simmetriche, invece, trovano la loro genesi nella progressiva accumulazione di potenza nelle mani di Stati insoddisfatti dall'ordine internazionale a guida americana, che le induce a contestarlo o a sfidarlo apertamente (Natalizia e Carteny, 2021).

* Sapienza Università di Roma, Centro Studi Geopolitica.info.

** Embry-Riddle Aeronautical University, Centro Studi Geopolitica.info.

Anche le opzioni intorno alle quali si è sviluppato il dibattito sull'approccio agli affari globali che la *grand strategy* americana avrebbe dovuto adottare sono state principalmente due. La prima, nota come *deep engagement* (Ikenberry, 2012; Monteiro, 2014), suggerisce al Paese che il mantenimento del suo primato passa per l'esercizio del potere e la disponibilità ad agire ovunque il suo intervento sia richiesto (Albright, 1998). Questa punta a disincentivare alleati e partner a intraprendere politiche avventuristiche, così come i rivali a adottare una postura sfidante. La seconda opzione, invece, è quella del *retrenchment*¹, che oscilla tra la variante del *selective engagement* (Art, 1999) e quella dell'*offshore balancing* (Posen, 2014), entrambe comunque orientate a un uso più parsimonioso delle risorse e a una disponibilità all'intervento diretto solo laddove risultino immediatamente messi in discussione gli interessi strategici americani. Tale opzione mira a responsabilizzare alleati e partner, così come a fare concessioni agli avversari su questioni non strategicamente rilevanti (Colombo, 2014). Entrambe le scelte presentano comunque elevati costi potenziali, rendendole accettabili in alcune fasi storiche ma non in altre (Stefanachi, 2017)².

L'Amministrazione Clinton si trovò a contrastare principalmente minacce di tipo asimmetrico e "Stati-canaglia" e adottò un approccio strategico orientato verso il *deep engagement*, declinato nei concetti dell'*engagement*³ e dell'*enlargement*⁴, finendo per attribuire una valenza strategica alle diverse componenti dell'area che l'Italia oggi chiama Mediterraneo allargato. I Balcani occidentali non solo furono considerati parte integrante dello scacchiere dove gestire l'eredità politica della Guerra fredda, ma anche uno dei banchi di prova dove dimostrare la credibilità degli Stati Uniti come garante di sicurezza in ultima istanza. La *National Security Strategy* (NSS) 1994, d'altronde, ricordava che sebbene la Guerra fredda fosse finita era il fenomeno della «guerra in sé a non essere finito» (White House, 1994), come stavano dimostrando le violenze in Bosnia-Erzegovina e Kosovo. Tale volontà veniva confermata anche per il Medio Oriente dove Washington affermava di avere «interessi perduranti», tra cui la sicurezza di Israele e dei Paesi arabi nonché del «flusso libero di petrolio a prezzi ragionevoli» (White House, 1994).

È negli anni dell'Amministrazione Bush, invece, che l'interesse strategico americano registrò un primo ribilanciamento verso est, sebbene non nella misura paventata durante la campagna elettorale e nei primi mesi di presidenza (Silove, 2016). George W. Bush, d'altronde, aveva promesso un maggiore sforzo al fianco degli alleati democratici in Asia nonché la prioritizzazione del contenimento della Cina (Bush, 2000). Le prospettive iniziali, tuttavia, furono stravolte dagli attentati dell'11 settembre 2001, che contribuirono all'allineamento della nuova presidenza con quella che l'aveva preceduta sia per quanto riguardava la natura delle minacce da contrastare – prevalentemente asimmetriche – che per il tipo di approccio assunto – il *deep engagement* (White House, 2002). L'Amministrazione Bush riformulò così le sue priorità alla luce della *global war on*

¹ Il concetto indica un ampio taglio degli impegni precedentemente assunti da una potenza (Gilpin, 1981).

² La prima comporta i rischi dell'infantilizzazione degli alleati, della polarizzazione dei rivali e della "sovra-estensione imperiale" (Kennedy, 1987), mentre la seconda quelli del disallineamento degli alleati, della crescita delle ambizioni dei rivali e dell'avvio di un effetto domino.

³ Tale concetto è stato utilizzato per segnalare la volontà americana di esercitare una leadership attiva della comunità internazionale e la disponibilità ad agire quale *indispensable nation*.

⁴ Il concetto allude alla volontà americana di sostenere un duplice allargamento: quello del libero mercato e dell'interdipendenza economica nei Paesi precedentemente a economia pianificata e quello della democrazia su scala globale ovunque essa fosse assente.

terrorism (GWOt) portando il Mediterraneo allargato al centro della riflessione strategica americana. La GWOt, infatti, sarebbe stata combattuta principalmente nel cosiddetto “Grande Medio Oriente”, al cui interno risultavano compresi i territori che vanno dal Marocco al Pakistan, passando per il Corno d’Africa e il Caucaso. L’elemento unificante di quest’area non era costituito da fattori culturali, identitari o religiosi, ma dall’assenza di democrazia e dal fenomeno del radicalismo islamico che imponevano agli Stati Uniti di concentrarvi gli sforzi in questa fase (Wulzer, 2021).

Negli anni Dieci e Venti le Amministrazioni Obama, Trump e Biden si sono trovate a guidare gli Stati Uniti in un ambiente internazionale molto diverso da quello con cui si sono confrontati i loro predecessori, in quanto segnato dagli insuccessi politico-militari in Afghanistan e Iraq, dalla crisi economico-finanziaria del 2008-2013 e dalla postura sempre più marcatamente revisionista assunta dalla Repubblica Popolare Cinese e dalla Federazione Russa. Nei loro documenti strategici, pertanto, si riscontra una graduale riorientamento di priorità verso il contrasto alle minacce di tipo simmetrico, in particolare quelle poste da Pechino, e l’adozione di un approccio strategico fondato sul taglio degli impegni⁵, soprattutto quelli in regioni dove non si ritiene sia messa in gioco la sicurezza nazionale americana.

È stata l’Amministrazione Obama per prima a mettere al centro della sua riflessione strategica concetti come *Pivot to Asia*, *America’s Pacific Century* e *Trans-Pacific Partnership* (Clinton, 2011). Questi ne segnalavano la volontà di un forte ribilanciamento di risorse e impegni nell’area dell’Asia-Pacifico (Stefanachi, 2021), pur lasciando ancora spazio alla possibilità di stabilire una partnership strategica con la Cina (Dell’Era e Mazziotti di Celso, 2021). Si trattava di una scelta complementare al lancio di una politica di *reset* dei rapporti con la Russia⁶ che, se avesse prodotto i risultati sperati, avrebbe permesso agli Stati Uniti un parziale disimpegno dall’Europa e dal Mediterraneo (Natalizia e Valigi, 2020). Nonostante la perdurante presenza militare in Afghanistan, le primavere arabe e l’emergente minaccia dell’ISIS, infatti, dai principali documenti strategici americani emergeva una chiara periferizzazione del Mediterraneo allargato, persino nella sua componente mediorientale dove gli interessi americani non venivano più definiti «strategici» bensì «importanti» (White House, 2010; 2015).

Con l’Amministrazione Trump tale tendenza è giunta a completa maturazione. Da un lato, nella *NSS 2017* si parlava senza mezzi termini dell’esistenza di una sfida revisionista lanciata dalla Repubblica Popolare Cinese e dalla Federazione Russa, ma accordando priorità alla prima e leggendone i rapporti in chiave prevalentemente competitiva (Termine e Ercolani, 2022). Dall’altro, si ribadiva la centralità strategica dell’Indo-Pacifico, ribattezzata così per includere anche l’India nella complessa opera di contenimento della Cina. Nel documento, peraltro, non risultava mai citata l’area mediterranea, né alcune delle sue principali componenti quali i Balcani, il Maghreb, il Sahel o il Corno d’Africa, mentre si parlava della risoluzione dei problemi del Medio Oriente principalmente rivitalizzando o stabilendo *ex novo* partnership tra gli Stati della regione con interessi comuni a quelli americani (White House, 2017). Tale ribilanciamento a oriente, almeno a livello dottrinario, trovò la sua consacrazione nella

⁵ Se le Amministrazioni Obama e Biden ne hanno adottato la versione del *selective engagement*, l’Amministrazione Trump l’ha declinato prevalentemente come *offshore balancing*.

⁶ Nella *NSS 2010* si parlava ancora di «costruire una relazione stabile, sostanziale e multidimensionale con la Russia, basata su interessi reciproci».

pubblicazione di un primo documento strategico intitolato *A Free and Open Indo-Pacific* (Department of State, 2019).

Nonostante la promessa di un “ritorno” dell’America a impegnarsi profondamente negli affari globali, l’Amministrazione Biden ha continuato ad attribuire priorità assoluta alla minaccia cinese e alla regione dell’Indo-Pacifico per tutto il 2021 (Termine e Ercolani, 2022), come confermato dall’*Interim National Security Strategic Guidance* (White House, 2021) e dal *Threat Assessment* prodotto dall’intelligence americana (US Director of National Intelligence, 2021). Ancora pochi giorni prima dell’attacco russo all’Ucraina che veniva dato per imminente da mesi proprio dalla CIA, d’altronde, la Casa Bianca pubblicava una nuova *Indo-Pacific Strategy*. All’interno del documento afferma che il principale obiettivo internazionale degli Stati Uniti è quello di «plasmare l’ambiente strategico in cui la Repubblica Popolare Cinese opera» per costruire «un equilibrio di influenza» favorevole «agli Stati Uniti, ai [loro] alleati e partner» (White House, 2022a). Anche nella *NSS 2022*, pubblicata dopo il 24 febbraio 2022, tale impostazione risulta confermata, sebbene si parli della Russia come di un rivale disposto nell’immediato a ricorrere alle armi «per contrastare l’ordine internazionale libero e aperto», così come risulta confermato il ruolo secondario attribuito ai territori del Mediterraneo allargato, con la parziale eccezione del Medio Oriente (White House, 2022).

...e un più graduale ribilanciamento effettivo degli impegni verso Oriente

Come accennato, già l’Amministrazione Bush aveva cominciato a considerare l’Indo-Pacifico un’area strategica di rilevanza crescente (Silove, 2016), manifestando in numerose occasioni, il proprio interesse a potenziare le capacità militari e il dispiegamento di forze in questo teatro al fine di affrontare le sfide derivanti dall’ascesa della potenza cinese (O’Rourke, 2023). Tale ripensamento strategico, tuttavia, cominciò a essere tradotto in un ribilanciamento effettivo degli impegni verso l’Oriente solo nel decennio successivo. Il *Pivot to Asia*, inaugurato nel 2011, mirava a ridurre gradualmente la presenza militare degli Stati Uniti in Iraq e Afghanistan, cui avrebbe dovuto fare da contraltare il suo aumento nella regione dell’Asia-Pacifico (*ibid.*).

Barack Obama, infatti, annunciò piani per il ritiro progressivo e graduale delle forze americane dal Medio Oriente e Nord Africa. La scelta fu compiuta a partire dall’Afghanistan dove, dopo un iniziale *surge* che aveva portato il contingente americano sul campo a circa 100.000 effettivi, il numero delle truppe scese intorno a quota 10.000 tra il 2015 e il 2016 (Kurtzleben, 2016).

Pur rassicurando gli alleati che il *Pivot* non sarebbe stato portato avanti a scapito degli impegni nell’area transatlantica, Obama annunciò la riduzione delle forze di stanza in Europa, in particolare quelle in Germania (Dombey, 2011), dalle 80.000 a circa 70.000 unità. Richiese, inoltre, ai membri dell’Alleanza Atlantica una redistribuzione del “fardello” della sicurezza sul continente, concretizzatasi nel *Defence Investment Pledge* sancito dal summit NATO in Galles del 2014 (Natalizia e Termine, 2023).

Parallelamente, l’Amministrazione Obama si concentrò sulla dispersione delle forze statunitensi in Asia. A tal fine, negoziò il dispiegamento a rotazione di contingenti militari in Australia e nelle Filippine (Nicastro, 2023). Nel 2012, annunciò il dispiegamento di 250 Marines a Darwin (Australia), numero che negli anni successivi raggiunse quota 2500, mentre nel 2014, Canberra e Washington siglarono il *Force Posture Agreement*, un

accordo della durata di 25 anni mirato a consolidare la loro alleanza (Poling, 2014). Nello stesso anno, gli Stati Uniti conclusero l'*Enhanced Defense Cooperation Agreement* (EDCA) con Manila, che consentì alle forze americane di accedere a rotazione a cinque siti di difesa nelle Filippine (US Department of State, 2014). Parte integrante del *Pivot*, infine, fu il dispiegamento a rotazione di quattro Littoral Combat Ship a Singapore (Manyin et al., 2012).

Sempre Obama diede prosecuzione a una serie di iniziative avviate dal suo predecessore e volte a espandere e rafforzare le partnership di difesa e sicurezza nella regione nonché a promuovere l'integrazione e l'interoperabilità delle forze statunitensi con quelle dei partner locali (Sutter, 2014). Nel periodo compreso tra il 2010 e il 2014, furono formalizzate le partnership strategiche con India e Singapore e firmati nuovi accordi di partenariato con Indonesia, Nuova Zelanda, Vietnam e Malaysia (Parameswaran, 2014). Venne proseguito, inoltre, il riallineamento delle forze americane in Giappone, basato su un accordo del 2009 che prevedeva il trasferimento di un numero consistente di Marines da Okinawa a Guam (Ministry of Foreign Affairs, 2009).

Il ribilanciamento verso Oriente si manifestò anche attraverso un crescente impegno nelle operazioni per la libertà di navigazione (*Freedom of Navigation Operations* – FONOPS), mirate a contrastare le rivendicazioni su aree contese, in primis quelle cinesi nel Mar Cinese Meridionale e nello stretto di Taiwan. Sebbene tali operazioni fossero condotte annualmente già dal 2007 (US Department of Defense, 2007), fu solo in concomitanza con il *Pivot* che queste vennero incrementate, acquisendo una significativa visibilità mediatica intesa a esercitare pressioni su Pechino. Nel biennio 2015-2016, ad esempio, i caccia-torpedinieri USS Lassen, Curtis Wilbur e William P. Lawrence transitarono entro le 12 miglia nautiche dagli scogli di Subi, Mischief, e Fiery Cross, parte delle Isole Spratly, e dall'Isola di Tritone, nelle Isole Paracelso (Larter, 2020). Tali FONOPS miravano a contestare le isole artificiali cinesi, la cui realizzazione era stata avviata nel 2013.

Nonostante i passi compiuti, l'effettiva portata del *Pivot* rimase incompleta, sia perché solo un numero circoscritto di forze fu effettivamente ricollocato nella regione (Manyin et al., 2012), sia perché le iniziative proposte confliggevano con gli effettivi tagli apportati al budget della difesa. Il *Pivot*, tuttavia, rappresentò l'avvio di quel riposizionamento strategico verso Oriente, destinato a proseguire negli anni delle Amministrazioni Trump e Biden.

Come riconoscimento dell'importanza strategica dell'Indo-Pacifico, infatti, Washington ribattezzò il Comando del Pacifico in Comando Indo-Pacifico nel 2018, per poi presentare l'anno successivo il primo documento strategico che declinava la postura americana in quest'area (US Department of Defense, 2019). Coerentemente con la strategia obamiana, l'*Indo-Pacific Strategy Report* dava priorità al mantenimento di una presenza dinamica e distribuita nella regione (US Department of Defense, 2019). L'enfasi sulla dispersione degli *asset* militari si rifletté nella revisione dei concetti operativi delle diverse componenti delle forze armate americane, che riorientarono i loro framework verso una maggiore distribuzione e diversificazione delle proprie capacità di combattimento e logistiche (Nicastro, 2023).

In linea di continuità con l'Amministrazione Obama, anche quella guidata da Donald Trump annunciò nuovi tagli al numero di forze in Europa (Masters e Merrow, 2020; Gardner, 2022). In Asia, invece, Washington continuò a stringere collaborazioni militari

con partner non tradizionali, in particolare con l'India con cui nel 2018 fu siglato un *Communications, Compatibility and Security Agreement* per facilitare la cooperazione difensiva e la condivisione di intelligence (US Department of Defense, 2019). L'Amministrazione Trump, inoltre, coinvolse alleati e partner extra-regionali, come Regno Unito e Francia, in operazioni navali nel Mar Cinese Meridionale (US Department of Defense, 2019) dove fu ulteriormente incrementata la frequenza delle FONOPS (Mahadzir, 2020). Durante questo quadriennio, infine, il Congresso stanziò \$8.9 miliardi per la realizzazione di infrastrutture in siti militari nell'Indo-Pacifico, poi divenuta una priorità con il lancio della *Pacific Deterrence Initiative* nel 2021 (Nicastro, 2023).

Anche l'Amministrazione Biden ha proseguito sulla strada del consolidamento di partnership e alleanze nell'Indo-Pacifico. La *Global Posture Review* del 2021 evidenzia una serie di iniziative mirate a rinsaldare la presenza americana nella regione, tra cui la decisione di ritirare alcune forze dal MENA, compresi squadroni di caccia e batterie di difesa missilistica Patriot e THAAD (*Terminal High Altitude Area Defense*) (O'Rourke, 2023). Si ricorderà, inoltre, come questa amministrazione ha portato a compimento quel ritiro dall'Afghanistan precedentemente promesso da Obama e negoziato da Trump.

Nell'Indo-Pacifico, Washington ha avviato l'AUKUS, la partnership trilaterale con Regno Unito e Australia che, oltre al trasferimento di tecnologie per sommergibili a propulsione nucleare a Canberra, prevede la rotazione presso la base australiana HMAS Stirling di sottomarini a propulsione nucleare britannici e americani (Weber, 2023) e un generale incremento delle forze statunitensi in Australia. Washington, inoltre, ha rinegoziato l'EDCA con Manila, ottenendo l'accesso a quattro nuove basi nelle Filippine (Lema, 2023) e, nel contempo, si è impegnata a dispiegare periodicamente sottomarini armati di testate nucleari in Corea del Sud, effettuando la prima visita storica dagli anni '80 lo scorso luglio a Busan (Reuters, 2023). Infine, i legami con Hanoi sono stati recentemente potenziati con la firma di una *Comprehensive Strategic Partnership*.

Conclusioni

La progressiva centralità assunta dall'Indo-Pacifico nell'approccio strategico americano risulta chiara e ha indubbiamente influenzato l'attenzione degli Stati Uniti nei confronti delle minacce presenti in altre aree, tra cui il Mediterraneo allargato. Il ribilanciamento strategico verso Oriente, tuttavia, non si è sviluppato omogeneamente. La sua rapida adozione sul piano dottrinale, infatti, non ha trovato un riscontro altrettanto rapido nella sua implementazione, che è avvenuta secondo modalità più lente e gradualmente, evidenziando un *gap* persistente tra la definizione di un disegno strategico e la sua messa in pratica.

L'attuazione graduale di un *Pivot* verso l'Indo-Pacifico, pertanto, è coincisa con una riduzione della presenza americana soltanto parziale in altre regioni. Tale processo di ridimensionamento, inoltre, pur avendo conosciuto un'accelerazione con le Amministrazioni Trump e Biden, non ha mai assunto le sembianze di un processo irreversibile. Se lo scoppio della guerra in Ucraina ha costretto l'Amministrazione in carica a occuparsi di sicurezza in Europa più di quanto avrebbe voluto e più di quanto fatto dai suoi predecessori, gli scenari aperti dall'attacco di Hamas a Israele del 7 ottobre 2023 rischiano di riattrarre verso Occidente il baricentro strategico americano (Termine, 2023).

A conferma di ciò, nel corso di un'intervista a 60 Minutes in cui gli veniva chiesto se gli Stati Uniti fossero in grado di fronteggiare contemporaneamente le crisi in Ucraina e Israele senza perdere di vista la sfida della Cina, Biden ha formulato una risposta che ha messo in agitazione gli alleati dell'Indo-Pacifico: «we're the United States of America for God's sake! The most powerful nation in the world, not in the world but in the history of the world [...] We can take care of both [Ukraine and Israel] and still maintain our overall international defence. And if we don't, who does?» (CBS, 2023).

Concetti chiave

- Il ribilanciamento strategico degli Stati Uniti verso l'Indo-Pacifico è avvenuto rapidamente a livello di dottrina, mentre la sua reale implementazione è stata più lenta e graduale;
- Sebbene tale scelta abbia comportato una periferizzazione del Mediterraneo allargato nell'approccio strategico americano, le guerre in Ucraina e Israele potrebbero arginare tale tendenza;
- Il ribilanciamento non si è tradotto in una marcata riduzione delle forze americane nel Mediterraneo allargato a fronte di un loro incremento simmetrico in Asia, ma nel tentativo in questa seconda area di presidiare il maggior numero di Paesi possibile e finanziare la costruzione di nuove infrastrutture militari.

Bibliografia

- Albright, M. (1998). *Interview on NBC-TV "The Today Show"*. Consultabile su <https://bit.ly/3GJVVBz>.
- Art, R.J. (1999). Geopolitics updated: The strategy of selective engagement. *International Security*, 23(3), 79-113.
- Bush, G.W. (2000). *Bush on China*. Consultabile su <https://www.washingtonpost.com/wp-srv/world/foreignpolicy/bushchina.html>.
- CBS (2023). *President Joe Biden: The 2023 60 Minutes interview transcript*. Consultabile su <https://www.cbsnews.com/news/president-joe-biden-2023-60-minutes-transcript/>.
- Clinton, H. R. (2011). *America's Pacific Century*. Consultabile su <https://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>.
- Colombo, A. (2014). *Tempi decisivi. Natura e retorica delle crisi internazionali*. Milano: Feltrinelli.
- Dell'Era, A., Mazziotti di Celso, M. (2021). Identità del nemico e raggio d'azione. In Natalizia, G., Carteny, A. (a cura) (2022). *Come difendere l'ordine liberale. La grand strategy americana e il mutamento internazionale*. Milano: Vita e Pensiero, pp. 73-82.
- Department of State (2019). *A free and open Indo-Pacific*. Consultabile su <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/11/Free-and-Open-Indo-Pacific-4Nov2019.pdf>.
- Dombey, D. (2011). *Obama to recall US troops from Europe*. Consultabile su <https://www.ft.com/content/23852314-6236-11e0-8ee4-00144feab49a>.
- Gardner, F. (2022). *Ukraine war: US to ramp up military presence across Europe*. Consultabile su <https://www.bbc.com/news/world-europe-61983555>.
- Gilpin, R. (1981). *War and Change in World Politics*. New York: Cambridge University Press.
- Ikenberry, G.J. (2012). *Liberal Leviathan: The origins, crisis, and transformation of the American world order*. Princeton: Princeton University Press.
- Kennedy, P. (1987). *The rise and fall of the great powers: Economic change and military conflict from 1500 to 2000*. New York: Random House.
- Krauthammer, C. (1991). The unipolar moment. *Foreign Affairs*, 70(1), 23-33.
- Kurtzleben, D. (2016). *CHART: How The U.S. Troop Levels In Afghanistan Have Changed Under Obama*. Consultabile su <https://www.npr.org/2016/07/06/484979294/chart-how-the-u-s-troop-levels-in-afghanistan-have-changed-under-obama>.
- Larter, D.B. (2020). *In challenging China's claims in the South China Sea, the US Navy is getting more assertive*. Consultabile su <https://www.defensenews.com/naval/2020/02/05/in-challenging-chinas-claims-in-the-south-china-sea-the-us-navy-is-getting-more-assertive/>.

- Lema, K. (2023). *Philippines reveals locations of 4 new strategic sites for U.S. military pact*. Consultabile su <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/philippines-reveals-locations-4-new-strategic-sites-us-military-pact-2023-04-03/>.
- Mahadzir, D. (2020). *SECDEF Esper: U.S. Will 'Keep Up the Pace' of South China Sea Freedom of Navigation Operations*. Consultabile su <https://news.usni.org/2020/07/21/secdef-esper-u-s-will-keep-up-the-pace-of-south-china-sea-freedom-of-navigation-operations>.
- Manyin, M.E., Daggett, S., Dolven B., Lawrence, S.V., Martin, M.F., O'Rourke, R., & Vaughn, B. (2012). *Pivot to the Pacific? The Obama Administration's "Rebalancing" toward Asia*. Consultabile su <https://sgp.fas.org/crs/natsec/R42448.pdf>.
- Mastanduno, M. (1997). Preserving the unipolar moment: Realist theories and US grand strategy after the Cold War. *International security*, 21(4), 49-88.
- Masters, J. & Merrow, W. (2020). *How Is the U.S. Military Pivoting in Europe?* Consultabile su <https://www.cfr.org/in-brief/how-us-military-pivoting-europe>.
- Ministry of Foreign Affairs. (2009). *Agreement between Japan and the US on the implementation of the relocation of III marine expeditionary force personnel and their dependents from Okinawa to Guam*. Consultabile su https://www.mofa.go.jp/announce/announce/2009/7/1193664_1138.html.
- Monteiro, N.P. (2014). *Theory of unipolar politics*. New York: Cambridge University Press.
- Natalizia, G., Carteny, A. (a cura) (2022). *Come difendere l'ordine liberale. La grand strategy americana e il mutamento internazionale*. Milano: Vita e Pensiero.
- Natalizia, G., Termine, L. (a cura) (2023). *La NATO verso 2030. Continuità e discontinuità nelle relazioni transatlantiche dopo il nuovo Concetto Strategico*. Bologna: il Mulino.
- Natalizia, G., M. Valigi. (2020). From Reset to Restart. The US-Russia Cyclical Relationship in the Post-Cold War. *The International Spectator*, 55(3), 65-81.
- Nicastro, L. (2023). *US Defense Infrastructure in the IndoPacific: Background and Issues for Congress*. Consultabile su <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47589>.
- O'Rourke, R. (2023). *Great power competition: Implications for defense—Issues for Congress*. Consultabile su <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/r/r43838>.
- Parameswaran, P. (2014). Explaining US strategic partnerships in the Asia-Pacific region: Origins, developments and prospects. *Contemporary Southeast Asia*, 36(2), 262–289.
- Poling, G.B. (2014). *Pacific Partners Outlook: AUSMIN Takes the Long View of U.S.-Australia Security Cooperation*. Consultabile su <https://www.csis.org/analysis/pacific-partners-outlook-ausmin-takes-long-view-us-australia-security-cooperation>.
- Posen, B. (2014). *Restraint: A new foundation for US grand strategy*. Ithaca: Cornell UP.

- Reuters. (2023). *US nuclear missile sub visits S.Korea for first time in decades - US official*. Consultabile su <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/us-nuclear-missile-sub-visits-skorea-first-time-decades-us-official-2023-07-18/>.
- Silove, N. (2016). The pivot before the pivot: US strategy to preserve the power balance in Asia. *International Security*, 40(4), 45-88.
- Stefanachi C. (2017). *America invulnerabile e insicura: La politica estera degli Stati Uniti nella stagione dell'impegno globale*. Milano: Vita e Pensiero.
- Stefanachi, C. (2021). La periferizzazione del continente europeo nella grand strategy americana. In Natalizia, G., Carteny, A. (a cura) (2022). *Come difendere l'ordine liberale. La grand strategy americana e il mutamento internazionale*. Milano: Vita e Pensiero, pp. 27-37.
- Sutter, R. (2014). The United States in Asia: Durable leadership. In D. Shambaugh & M. Yahuda (a cura), *International Relations of Asia*. Plymouth: Rowman & Littlefield, pp. 93-114.
- Termine, L. (2023). *Il primato americano e "l'eterno ritorno" del deep engagement americano nel biennio 2022-2023*. Consultabile su <https://www.geopolitica.info/il-primato-americano-e-leterno-ritorno-del-deep-engagement-nel-biennio-2022-2023/>.
- Termine, L., Ercolani, A. (2022). Integrazione o competizione? L'approccio alla Cina nei documenti strategici americani. In Natalizia, G., Carteny, A. (a cura) (2022). *Come difendere l'ordine liberale. La grand strategy americana e il mutamento internazionale*. Milano: Vita e Pensiero, pp. 163-173.
- US Department of Defense. (2007). *Annual Freedom of Navigation (FON) Report*. Consultabile su <https://policy.defense.gov/Portals/11/Documents/gsa/cwmd/FY2007%20DOD%20Annual%20FON%20Report.pdf>.
- US Department of State. (2014). *Agreement Between the UNITED STATES OF AMERICA and the PHILIPPINES*. Consultabile su <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/02/14-625-Philippines-Defense-Cooperation.pdf>.
- US Department of Defense (2019). *Indo/Pacific Strategy Report*. Consultabile su: <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>.
- US Director of National Intelligence (2021). *Annual Threat Assessment*. Consultabile su <https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/ATA-2021-Unclassified-Report.pdf>.
- Weber, D. (2023). *AUKUS deal: Jim Chalmers announces \$8 billion HMAS Stirling naval base expansion*. Consultabile su <https://www.abc.net.au/news/2023-03-14/aukus-deal-jim-chalmers-hmas-stirling-expansion-perth-wa/102092058>.
- White House (1994). *A national security strategy of engagement and enlargement*. Consultabile su <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/1994.pdf>.
- White House (2002). *National security strategy*. Consultabile su <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/63562.pdf>.

- White House (2010). *National security strategy*. Consultabile su https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf.
- White House (2015). *National security strategy*. Consultabile su <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2015.pdf>.
- White House (2017). *National security strategy*. Consultabile su <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.
- White House (2021). *Renewing America's advantages: Interim national security strategic guidance*. Consultabile su https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2021/03/2021_Interim.pdf.
- White House (2022a). *Indo-Pacific strategy*. Consultabile su <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>.
- White House (2022b). *National security strategy*. Consultabile su <https://nssarchive.us/national-security-strategy-2022/>.
- Wulzer, P. (2021). Dal Grande Medio Oriente al Medio Oriente post-americano. In Natalizia, G., Carteny, A. (a cura) (2022). *Come difendere l'ordine liberale. La grand strategy americana e il mutamento internazionale*. Milano: Vita e Pensiero, pp. 95-104.

Parte seconda.
Meccanismi di connessione
tra Mediterraneo allargato e Indo-Pacifico

LIMITI E AMBIZIONI DELLA DIFESA ITALIANA NELL' INDO-PACIFICO

MATTEO MAZZIOTTI DI CELSO*

Introduzione

A partire dal 2021, diversi Paesi europei hanno cominciato a dispiegare unità militari nell'Indo-Pacifico. L'Italia ha seguito la direzione presa dai suoi alleati, avviando diverse iniziative militari nella regione. Tuttavia, benché le recenti decisioni in materia di politica militare intraprese dai governi italiani nell'area dell'Indo-Pacifico possano apportare benefici alle Forze Armate italiane e al Paese nel complesso, l'espansione della presenza militare italiana nell'area si scontra con alcuni importanti limiti. Questi sono primariamente legati alla ristrettezza delle risorse messe a disposizione dello strumento militare e al proliferare delle minacce alla sicurezza nazionale italiana provenienti dal Mediterraneo allargato. Una politica militare che non tenga conto di questi limiti rischia di compromettere l'efficacia complessiva dello strumento militare e la sicurezza del Paese.

L'impegno della Difesa italiana nell'Indo-Pacifico

Fino a pochi anni fa, le unità militari europee che operavano ad est dello Stretto di Malacca erano quasi esclusivamente francesi. A partire dal 2021, tuttavia, diversi Paesi europei hanno cominciato a espandere la loro presenza militare nella regione. Tra i principali figurano il Regno Unito, che ha inviato il gruppo da battaglia della portaerei Queen Elizabeth, seguita dalla Germania e dall'Olanda, le quali hanno entrambi inviato assetti navali nel Mar Cinese.

In linea con questa tendenza, ad aprile 2023, Roma ha inviato nella regione il nuovo Pattugliatore Polivalente d'Altura (PPA) "Francesco Morosini". La nave ha intrapreso una lunga crociera che l'ha portata a fermarsi in 15 porti di 14 paesi diversi del sud-est asiatico, tra cui il porto di Yokosuka in Giappone, sede della Settima Flotta degli Stati Uniti e principale base della marina nipponica. Durante la sosta in Giappone l'unità è stata visitata dal Capo di Stato Maggiore della Marina, Ammiraglio Enrico Credendino, e dal suo omologo giapponese. In occasione dell'incontro è stato anche sottoscritto un importante accordo di cooperazione militare riguardante il velivolo F-35B. Durante il suo tragitto, il Morosini ha poi preso parte all'operazione AGENOR, dispositivo aeronavale europeo a connotazione prevalentemente marittima dispiegato tra Golfo Persico e la regione dell'Oceano Indiano. Infine, il PPA ha anche partecipato a due importanti saloni internazionali, l'*Imdex*, a Singapore, e il *Lima*, in Malesia, entrambi due vetrine delle eccellenze del mondo navale della difesa. Prima del suo ritorno, il Morosini ha partecipato all'esercitazione "Komodo 23", attività condotta nel Mar Cinese meridionale e guidata dall'Indonesia per testare le capacità di ricerca, salvataggio ed evacuazione di civili durante una situazione di crisi nella regione.

Il coinvolgimento delle Forze Armate italiane nella regione dell'Indo-Pacifico, tuttavia, non è limitato alla presenza del PPA Morosini. Come annunciato

* Università di Genova, Centro Studi Geopolitica.info.

dall'Ammiraglio Credendino, tra la fine del 2023 e l'inizio del 2024 la Marina dovrebbe inviare nella regione la portaerei Cavour e il suo gruppo di battaglia, il quale potrebbe includere fino a 4 unità navali italiane. Nel corso del 2023, poi, anche l'Aeronautica militare ha dispiegato assetti nell'area: ad agosto si è tenuto in Giappone un addestramento bilaterale che ha visto la partecipazione di numerosi assetti dell'Aeronautica Militare e della Forza Aerea di Autodifesa giapponese.

Oltre al Giappone, poi, l'Italia ha allacciato importanti rapporti in materia di collaborazione militare anche con l'India. Nel 2021 è stato siglato un accordo trilaterale tra Italia, Giappone e India con l'obiettivo di potenziare la cooperazione politico-militare tra i tre Paesi. Questo accordo ha segnato un nuovo inizio per le relazioni bilaterali tra Italia e India. Nei due anni successivi, i contatti tra le due capitali sono aumentati gradualmente, culminando nell'incontro tenutosi nel marzo 2023 a margine della conferenza conosciuta come Raisina Dialogue, tra la Presidente del Consiglio Giorgia Meloni e il suo omologo indiano Narendra Modi. In quell'occasione, Meloni, ha firmato un *Patto bilaterale per la Difesa*, che suggerisce un forte interesse nel promuovere la vendita di prodotti o tecnologie di difesa italiana all'India, enfatizzando i potenziali vantaggi reciproci derivanti da questa collaborazione. Anche con il Vietnam, attore sempre più centrale nelle dinamiche regionali e globali, l'Italia si è impegnata ad un approfondimento della cooperazione di sicurezza e difesa. Infine, secondo il Pentagono, nel 2024 l'Italia parteciperà a Prosperity Guardian, operazione a guida statunitense pensata per mettere al sicuro le cruciali rotte Europa-Asia nel Mar Rosso.

Bilanciare gli sforzi con l'impegno nel Mediterraneo allargato

Queste iniziative nell'area dell'Indo-Pacifico sono in grado di portare importanti benefici allo strumento militare italiano e al Paese nel complesso. Esse consentono all'Italia di presentarsi, ancora una volta, come un attivo promotore della sicurezza internazionale e un alleato affidabile nei confronti degli Stati Uniti e della NATO. In secondo luogo, queste operazioni svolgono la cosiddetta "diplomazia navale", un approccio che contribuisce a far conoscere il livello operativo e tecnologico raggiunto dall'Italia a Paesi partner e alleati, con notevoli benefici per l'industria militare.

Tuttavia, lo sforzo dei militari italiani in questa regione pone anche delle sfide rilevanti per l'Italia e il suo strumento militare. La prima sfida è strettamente legata alle Forze Armate e deriva dalla limitatezza delle risorse di cui dispongono le nostre forze. Secondo l'International Institute for Strategic Studies (IISS), nel 2023 l'Italia ha speso per la propria difesa 27,9 miliardi di euro, pari al 1,55% del PIL nazionale (IISS, 2023). Chiariamo subito che si tratta verosimilmente di una stima al rialzo. Per dare un'idea di quanto la cifra possa essere ottimistica basti notare come Rivista Italiana Difesa (RID), la fonte più autorevole in tema di difesa in Italia, stabilisce che la spesa militare italiana nel 2022 non ha superato i 22.690 miliardi, mentre per l'IISS nel 2022 il budget della difesa italiano è stato pari a 29,4 miliardi di euro (Batacchi, 2022). In ogni caso, a livello comparato si noti che, stando ai dati IISS, nel 2023 la Germania ha speso 58,6 miliardi di euro, la Francia 55,1 e il Regno Unito 64,2¹.

¹ Per il Regno Unito, i dati sono riferiti al 2022. Il *Military Balance 2023* non rilascia i dati UK per il 2023, ma sono in forte aumento.

Guardando invece all’impiego delle forze, sempre secondo l’IISS nel 2023 l’Italia ha schierato all’estero circa 6.400 unità. Se a questo numero sommiamo le operazioni interne (5.800 uomini in Strade Sicure, circa 800 in Mediterraneo Sicuro), il numero di uomini impiegati in operazione è pari a circa 13.000 unità. Volendo fare un veloce paragone con le altre principali potenze europee, sempre secondo i dati dell’IISS, il Regno Unito ha schierato in operazione circa 11.500 uomini, tutti all’estero; la Germania circa 3.500, tutti all’estero; la Francia nel 2023 ha schierato circa 22.700 uomini in operazione (o in “preposizionamento”), di cui circa 14.700 all’estero e 8.000 in Francia².

	Spesa Militare (in mld di euro)	Spesa/PIL	Personale in servizio attivo	Spesa/Personale in servizio attivo	Personale impiegato in operazioni	Spesa/Personale impiegato in operazioni
Italia	27,9	1,55%	161.050	173.238	13.000	2.146.153
Germania	58,6	1,53%	183.150	319.956	3.500	16.742.857
Francia	55,1	2,01%	203.250	271.094	22.700	2.427.312
UK	64,24	2,18%	150.350	427.269	11.500	5.586.086

La tabella riassuntiva dimostra chiaramente come l’Italia si trovi in una situazione di forte squilibrio rispetto alle altre potenze europee. Se si confronta la spesa – la quale, come si è spiegato, è verosimilmente inferiore a quella presentata dall’IISS – con gli altri dati emergono due risultati importanti. Primo, che l’Italia non solo spende poco, ma è il Paese che spende di meno in relazione alla quantità di uomini che possiede. Secondo, che l’Italia è il Paese che, in relazione al budget disponibile, impiega il maggior numero di personale in operazione. In termini relativi, dunque, le Forze Armate italiane sono sottofinanziate e sovraimpiegate.

Per poter disporre di un così grande numero di personale e poter condurre così tante operazioni, l’Italia è forzata a sbilanciare le spese a favore del personale e a tagliare quelle per l’esercizio, ovvero manutenzione e addestramento. Nel 2022, secondo RID, l’Italia ha speso per il personale 11,5 miliardi, pari a circa il 51% del budget. Quanto agli investimenti, il totale è di quasi 9 miliardi, pari a circa il 40%. A conti fatti, all’esercizio restano poco più di 2 miliardi di euro, meno del 10%.

I dati qui presentati rivelano che un incremento dell’impegno delle Forze Armate italiane nell’Indo-Pacifico, per poter risultare sostenibile, deve essere accompagnato o da un aumento importante del budget della difesa, finalizzato ad addestrare meglio il personale, reclutare nuovi uomini e costruire nuove unità, oppure da un ridimensionamento dello sforzo militare in altre regioni.

Quanto alla prima ipotesi, il DPP 2023-2025 non sembra andare in questa direzione, prevedendo una riduzione della spesa militare nei prossimi tre anni (27.748,5 miliardi di euro nel 2023, 27.278,3 nel 2024 e 27.485,1 nel 2025). Quanto alla seconda ipotesi, ridurre lo sforzo militare italiano in maniera considerevole significherebbe ridurre la presenza delle forze italiane nel Mediterraneo allargato (ME), dato che, come indica la Fig.1, i più grossi contingenti italiani sono schierati in questa regione.

² Si è scelto di non tenere conto della cosiddetta “forza cosiddetta di sovranità”, pari a circa 7 mila unità, schierata nei territori francesi d’oltremare. Queste, infatti, non sono configurabili come operazioni.

Fig. 1: Operazioni delle Forze Armate italiane all'estero nel 2023 (elaborazione a cura dell'autore).



Per quanto riguarda la prima ipotesi, ridurre la presenza sul fianco est sembra oggi poco plausibile, data la guerra tra Russia e Ucraina (Coticchia e Moro, 2023). Quanto alla seconda, la possibile riduzione di truppe italiane nel ME rappresenta un rischio per la sicurezza italiana, dato che proprio questo quadrante è divenuto, negli ultimi anni, teatro di un sempre maggior numero di crisi e bacino di provenienza di un sempre maggiore numero di minacce alla sicurezza nazionale italiana (Coticchia e Mazziotti di Celso, 2023). A partire dall'azione dei russi, soprattutto tramite i loro proxy, incluso il gruppo Wagner, e dei loro alleati, fino ai recenti sviluppi in Medio Oriente, il ME rappresenta oggi una fonte di grande preoccupazione per l'Italia. Occorre notare, tra l'altro, che tali sviluppi si verificano proprio in un momento in cui il focus degli Stati Uniti e della NATO è saldamente rivolto primariamente verso Oriente e secondariamente verso il fianco est dell'Europa (Natalizia e Termine, 2023). Ciò significa che l'Italia è oggi chiamata a giocare un ruolo da protagonista nella sua primaria area di interesse strategico, dove Roma dovrà agire in maniera più autonoma rispetto a quanto fatto negli scorsi anni. In questo contesto, rinunciare alla presenza di unità militari consistenti rappresenta dunque un grave rischio per l'Italia.

Conclusioni

L'analisi fin qui condotta ha messo in luce come la possibilità per l'Italia di espandere la sua presenza militare nell'Indo-Pacifico debba essere considerata con lucidità e accortezza. Se da una parte essa può apportare importanti benefici, primariamente riguardanti il rapporto con gli Stati Uniti e la promozione dell'industria militare italiana, dall'altra essa rischia di nuocere all'efficacia dello strumento militare italiano e di lasciare l'Italia sguarnita delle sue forze nel momento in cui ne ha più bisogno. Affinché ciò non accada, è necessario che l'incremento dell'attività militare a Oriente sia accompagnato da un significativo aumento della spesa militare, che consenta, da un lato, l'acquisizione di nuove unità, e, dall'altro, di tornare a investire sull'addestramento.

Concetti chiave

- Le Forze Armate italiane stanno incrementando la loro presenza nell'Indo-Pacifico;
- L'espansione dell'attività dei militari italiani nella regione può apportare importanti benefici, primariamente riguardanti il rapporto con gli Stati Uniti e la promozione dell'industria militare italiana;
- Se non accompagnata da un significativo aumento del budget, volto ad acquisire nuove unità e incrementare l'attività addestrativa, tale espansione rischia di nuocere all'efficacia delle Forze Armate italiane e conseguentemente alla sicurezza nazionale italiana.

Bibliografia

- Batacchi, P. (2022). Bilancio della Difesa 2022. *Rivista Italiana Difesa*, 2/2022, 28-32.
- Coticchia, F., & Mazziotti di Celso, M. (2023). Still on the same path? Italian foreign and defence policy in the Enlarged Mediterranean. *Mediterranean Politics*.
- Coticchia, F., & Moro, F. N. (2023). The Italian armed forces and the new conflicts in Europe. *Contemporary Italian Politics*, 15(2), 219-236.
- IISS (2023). *The Military Balance 2023*. Abingdon: Routledge for the IISS.
- Natalizia, G., & Termine, L., (a cura) (2023). *La NATO verso il 2030. Continuità e discontinuità nelle relazioni transatlantiche dopo il nuovo Concetto Strategico*. Bologna: il Mulino.

DALLA BRI AL PROGETTO IMEC: OPPORTUNITÀ E RISCHI PER L'ITALIA

ALICE POLITI*

Introduzione

Nel marzo 2019, l'Italia ha firmato un *Memorandum of Understanding* (MoU) con la Cina nel framework della *Belt and Road Initiative* (BRI). La firma ha suscitato critiche da parte dell'UE e di altri partner europei, oltre che dagli Stati Uniti, ed è stata ampiamente discussa a livello globale, in quanto l'Italia è stato il primo Paese del G7 facente parte dell'UE e della NATO a firmare un Protocollo d'intesa BRI con la Cina. La firma è stata pubblicizzata dalla coalizione allora al governo, formata dal Movimento 5 Stelle e dalla Lega, come un'opportunità per rafforzare le relazioni economiche tra i due Paesi. Tuttavia, la firma del Memorandum non ha portato cambiamenti concreti all'economia italiana e agli scambi commerciali tra Italia e Cina, ma ha piuttosto creato potenziali tensioni con i partner principali dell'Italia. L'Italia ha visto un progressivo allontanamento dalla BRI – fino alla decisione dell'attuale esecutivo di non rinnovare l'accordo – e un crescente processo di securitizzazione della presenza cinese in settori sensibili.

Mentre era ancora alle prese con la scelta sul rinnovo del MoU BRI, poi non effettuato, Roma ha espresso interesse a partecipare al Corridoio economico India-Medio Oriente-Europa (IMEC), annunciato il 9 settembre in occasione del vertice del G20 a Nuova Delhi (Bose, 2023). Nonostante la partecipazione all'IMEC abbia una potenziale dimensione strategica rilevante sul piano della connettività energetica, digitale e di infrastrutture dei trasporti, il progetto è al momento poco definito, e presenta una serie di rischi a livello di sostenibilità economica, finanziaria e geopolitica, come analizzerà questo breve capitolo. Inoltre, è importante sottolineare come la partecipazione all'IMEC, che nasce chiaramente seppur implicitamente come competitor alla BRI, ponga delle necessarie considerazioni sulla reazione cinese al progetto, soprattutto vista la significativa presenza cinese nei porti da cui dovrebbe passare il corridoio (Emirates Policy Centre, 2023). Inoltre, è importante sottolineare come i paesi partecipanti ad IMEC non possano prescindere dal loro rapporto con la Cina; infatti, oltre ai significativi volumi di commercio è importante anche ricordare che l'autosufficienza nei settori critici per gli attori dell'IMEC sarebbe altrimenti impossibile nel medio termine (dati Eurostat, 2023). Per l'Italia, la partecipazione ad IMEC non può dunque sostituire lo sviluppo di una *China Policy* a lungo termine, la cui assenza è proprio alla base della scelta italiana, non particolarmente lungimirante, di firmare il MoU nel 2019.

La necessità di una strategia di più lungo termine: il caso della firma e dell'abbandono di BRI

Dalla firma del *Memorandum of Understanding* del 2019, l'Italia ha visto un progressivo allontanamento dalla BRI e un crescente processo di securitizzazione della presenza cinese in settori sensibili. La firma del MoU non ha in realtà portato ad alcun cambiamento concreto, né positivo né negativo, e non ha modificato la posizione ed il sostegno dell'Italia alle iniziative dell'UE in materia di meccanismi di screening degli

* King's College London.

investimenti esteri e di politiche industriali (Pugliese, 2020). La firma del Memorandum è stata significativamente dovuta allo scenario di politica domestica di marzo 2019, e ha riflesso l'approccio della coalizione al potere in quel momento, desiderosa di raggiungere un risultato rapido nel perseguimento di potenziali opportunità economiche con la Cina, in una modalità che si è rivelata inefficace. Questo aspetto è piuttosto in linea con l'approccio tradizionale adottato dall'Italia nel gestire le sue relazioni con la Cina. A causa della mancanza di una strategia consolidata, verso Pechino e più in generale verso la regione indo-pacifica, l'Italia ha continuato a perseguire l'approccio sviluppato all'inizio degli anni '90, che consiste in un tentativo prettamente economicistico di cercare di colmare il divario tra l'Italia e gli altri paesi europei nelle relazioni commerciali con la Cina, nonostante negli anni '90 la Cina fosse percepita principalmente come un concorrente, soprattutto in alcuni settori come quello tessile (Andornino, 2015). Con i cambiamenti che hanno interessato l'economia italiana e quella cinese, rafforzare la cooperazione economica con la Cina è però diventata nel tempo una necessità. Questo approccio non strutturato, funzionale per il breve termine, non ha riscontrato particolari problemi nei primi anni della presidenza Xi, quando le tensioni con la Cina a livello internazionale non erano particolarmente esacerbate. Tuttavia, con l'acuirsi delle tensioni internazionali e nonostante i cambi di governo in Italia, l'approccio italiano è rimasto abbastanza simile, cercando di rafforzare il commercio con la Cina come opportunità economica, ma senza sviluppare una strategia verso la Cina che consentisse di perseguire questo obiettivo a lungo termine.

Mentre in superficie i diversi governi succedutesi negli anni precedenti la firma del MoU hanno criticato il ruolo più forte della Cina sullo scenario internazionale, sottotraccia tutti questi governi hanno cercato di rafforzare gli scambi economici tra i due Paesi (Dossi, 2020). Anche l'attuale esecutivo si è detto interessato ad espandere l'interscambio commerciale e finanziario italo-cinese. Questa ambizione non sembra però essere integrata all'interno di una *China Policy* sostenibile nel lungo termine. Altri Stati membri UE, come Francia e Germania, invece, vantano volumi di commercio con la Cina più significativi dell'Italia, senza aver firmato alcun Memorandum come quello firmato dall'Italia nel 2019, la cui sottoscrizione è stata principalmente motivata dalla situazione di politica interna del momento e permessa, come menzionato, dall'assenza di una *China Policy* di più ampio respiro. La firma del MoU non si è rivelata la soluzione adeguata allo scenario internazionale del 2019, quando le tensioni con la Cina si sono intensificate sia da parte degli Stati Uniti che dell'UE. Questa è stata una lezione importante per l'Italia, che ha portato a una crescente cautela nei confronti dell'iniziativa, con crescenti mosse di securizzazione nei confronti della presenza cinese in settori sensibili, dove anche gli Stati Uniti hanno esercitato una forte pressione (Ghiretti, 2020), fino alla decisione di non rinnovare l'accordo.

IMEC: potenziali opportunità e rischi

La firma del MoU BRI 2019 non ha portato cambiamenti concreti all'economia italiana ed è stato soprattutto un gesto simbolico da entrambe le parti. Tuttavia, sebbene la firma del MoU non abbia vincolato ad alcun obbligo concreto, a causa del suo cattivo tempismo e dell'incapacità di percepire la velocità con cui le tensioni con la Cina si stavano intensificando sullo scenario internazionale, la firma del MoU ha attirato critiche e causato per l'Italia potenziali tensioni con i suoi partner cruciali europei e con gli USA. L'Italia ha puntualizzato che la firma del MoU non ha portato ai risultati sperati, e ha confermato di non voler rinnovare il Memorandum nel 2024.

È proprio in questo momento che l'Italia ha espresso il suo interesse a partecipare ad IMEC. Il *Memorandum of Understanding* sul corridoio è stato firmato da India, Emirati Arabi Uniti, Arabia Saudita, Stati Uniti, Unione Europea (UE) e tre stati membri, ossia Germania, Francia, ed Italia. Potenzialmente, la partecipazione ad IMEC potrebbe avere vantaggi sul piano economico e strategico, sia per l'UE che nello specifico per l'Italia. Al momento il progetto presenta ancora punti di incertezza e potrebbe dar luogo a potenziali rischi.

Il corridoio collegherebbe il Mediterraneo con l'Oceano Indiano e l'Oceano Pacifico, passando per il Medio Oriente, e costituirebbe un primo concreto sviluppo della strategia italiana verso l'Indo-Pacifico. L'IMEC offrirebbe opportunità commerciali nei settori marittimo, ferroviario, energetico e delle telecomunicazioni e consentirebbe all'Italia di poter intensificare le relazioni esistenti e proficue con molti degli attori mediorientali, con cui tra l'altro sono già aperte discussioni per la collaborazione sul piano energetico (Marino, 2023).

Nonostante i potenziali benefici che potrebbero derivare dalla partecipazione italiana al corridoio, il progetto è ancora manchevole di chiarezza sotto diversi aspetti, e presenta una serie di potenziali rischi per l'Italia. Innanzitutto, rimane attualmente incerta la struttura geografica del corridoio, che avrebbe anche come snodo cruciale il porto di Haifa, ponendo quindi ovvi interrogativi sulla fattibilità del progetto in luce dell'attuale conflitto (Alhasan e Solanki, 2023). Inoltre, è necessario considerare la presenza cinese in diversi snodi infrastrutturali da cui passerebbe il progetto, nato deliberatamente per contrapporsi alla BRI (Barnes-Dacey e Bianco, 2023). Difatti, un importante snodo di IMEC sembrerebbe essere il porto del Pireo, dove il colosso cinese COSCO è il principale stakeholder, con una *ownership* del 67%. In questo senso, fatte le necessarie valutazioni tecniche, l'Italia potrebbe giocare un ruolo di alternativa affidabile e credibile al Pireo dopo l'uscita dalla BRI. Inoltre, nonostante la recente significativa acquisizione del gruppo indiano Adani, anche nel porto di Haifa, che dovrebbe essere il punto centrale di collegamento tra l'Europa e la rotta orientale del corridoio, il terminal high-tech Haifa Bayport è gestito da oltre due decenni dal gruppo cinese Shanghai International Ports Group (Pène-Lassus, 2023). La fattibilità del progetto dovrà anche essere chiarita dal punto di vista finanziario, dati i costi del corridoio e l'ingente contributo che dovrà essere chiesto anche a realtà private. Sul piano politico e geoeconomico sarà necessario affrontare la questione dell'opposizione del presidente Erdogan, che si è dichiarato contrario al progetto a meno che questo non includa la Turchia, ed ha già annunciato un ambizioso progetto competitor, l'*Iraq Development Road Initiative*, negoziato con l'Iraq, il Qatar e gli Emirati Arabi Uniti (Gili, 2023).

Conclusioni

La mancanza di risultati ottenuti dalla firma del MoU BRI e l'accrescimento delle tensioni internazionali hanno portato l'Italia a prendere gradualmente le distanze dalla BRI e a incentivare una serie di iniziative di "securizzazione" rispetto alla presenza economica cinese nel Paese. Così come nel caso della firma del MoU, anche questo processo di distacco è stato esacerbato dal mutevole scenario politico interno, con diverse posizioni sulle relazioni Italia-Cina e sul MoU tra i governi che si sono succeduti dopo la firma del Protocollo. Questo crescente allontanamento dall'Iniziativa è culminato con la decisione del presente Governo di non rinnovare l'accordo nel 2024. In concomitanza con questa scelta, l'Italia ha espresso il suo interesse a partecipare ad IMEC, nato come progetto alternativo alla BRI, insieme ad altri partner europei. Nonostante i benefici sul piano

economico e strategico, il progetto deve ancora essere chiarito e potrebbe esporre a rischi di natura finanziaria, geopolitica e geoeconomica come analizzato in questo capitolo.

Concetti chiave

- Intensificare i rapporti con altri paesi dell'Indo-Pacifico non può sostituire la necessità di continuare a sviluppare un rapporto con la Cina che sia sostenibile nel lungo termine;
- La Cina rimane un partner commerciale fondamentale per l'Italia e la maggior parte dei partecipanti IMEC, inclusa l'Italia, dipendono fortemente dalla Cina in settori critici nel breve e medio termine;
- Sarà particolarmente importante per l'Italia definire una *China Policy* a lungo termine;
- Proprio la mancanza di una *China Policy* chiara e strutturata ha spinto alla firma del MoU nel 2019, che non si è rivelata una soluzione adeguata a colmare il divario negli scambi commerciali con la Cina rispetto ad altri paesi europei;
- Nonostante il potenziale di IMEC, al momento il progetto è poco chiaro e rimangono diverse questioni aperte sulla sostenibilità finanziaria, strutturale e geoeconomica del progetto che necessariamente devono essere affrontate;
- È importante considerare la reazione cinese al progetto, nato proprio come alternativa alla BRI. Non solo la presenza cinese in snodi importanti di IMEC pone una serie di interrogativi in questo senso, ma inoltre la Cina rimane il primo partner commerciale dell'UE per import ed il terzo per export.

Bibliografia

- Alhasan H., & Solanki, V. (2023). *Obstacles to the India–Middle East–Europe Economic Corridor*. Consultabile su <https://www.iiss.org/online-analysis/online-analysis/2023/11/obstacles-to-the-india-middle-east-europe-economic-corridor/>.
- Andornino, G., eds., (2015). *Cina 2020: implicazioni globali del nuovo ciclo di riforme e prospettive per il partenariato strategico con l'Italia*. Osservatorio di politica internazionale. Consultabile su: <https://www.twai.it/journal/cina-2020-implicazioni-globali-del-nuovo-ciclo-di-riforme-e-prospettive-per-il-partenariato-strategico-con-litalia/>.
- Barnes-Dacey, & J., Bianco, C. (2023). *Intersections of influence: IMEC and Europe's role in a multipolar Middle East*. Consultabile su: <https://ecfr.eu/article/intersections-of-influence-imec-and-europes-role-in-a-multipolar-middle-east/>.
- Bose, N. (2023). *US, India, Saudi, EU unveil rail, ports deal on G20 sidelines*. Consultabile su <https://www.reuters.com/world/us-india-saudi-eu-unveil-rail-ports-deal-g20-sidelines-white-house-official-2023-09-09/>.
- Commissione Europea (2023). *China*. Consultabile su https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/china_en.
- Commissione Europea (2023). *India*. Consultabile su https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/india_en.
- Dossi, S. (2020). Italy-China relations and the Belt and Road Initiative. The need for a long-term vision. *Italian Political Science*, 15(1).
- Emirates Policy Centre (2023). *IMEC and BRI: Beyond Complementary Competition*. Consultabile su <https://epc.ae/en/details/scenario/imec-and-bri-beyond-complementary-competition>.
- Eurostat (Data extracted in September 2023). *International trade and production of high-tech products*. Consultabile su https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=International_trade_and_production_of_high-tech_products#:~:text=In%202022%20more%20than%20half,annual%20growth%20rate%20of%206.7%20%25.
- Eurostat (Data extracted in February 2023). *China-EU - international trade in goods statistics*. Consultabile su https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=China-EU_-_international_trade_in_goods_statistics.
- Ghiretti, F. (2020). Europe's Manoeuvring on 5G Technology: The Case of Italy. *Istituto Affari Internazionali (IAI)*, IAI commentaries 20|67.
- Gili, A. (2023). *Infrastrutture: scacco matto dell'Occidente?* Consultabile su <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/infrastrutture-scacco-matto-delloccidente-145468>.
- Marino, T. (2023). *The India-Middle East-Europe Corridor in Europe's Indo-Pacific Strategy*. Consultabile su <https://thediplomat.com/2023/09/the-india-middle-east-europe-corridor-in-europes-indo-pacific-strategy/>.

Pène-Lassus, M. (2023). *IMEC will result “in a transformative integration of Asia, Europe and the Middle East”*. Consultabile su: <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Asia-Insight/Italy-s-Belt-and-Road-blues-highlight-hopes-for-India-Europe-corridor/>.

Pugliese, G. (2020). Italy and China: Much Ado about an MoU. *East Asian Policy*, 12(04). 73-89.

LA COOPERAZIONE CULTURALE E SCIENTIFICA NELL'INDO-PACIFICO: IL RUOLO DELL'ITALIA

SILVIA MENEGAZZI*

Introduzione

L'Indo-Pacifico sta emergendo come una regione tra le più rilevanti per la politica estera italiana, come dimostrato dalla costituzione, il 27 giugno 2023, di un Comitato permanente sulla politica estera per l'Indo-Pacifico. L'approccio italiano nell'Indo-Pacifico è duplice. Da un lato l'Italia condivide la *Strategia dell'UE per la cooperazione nella regione indo-pacifica* (Consiglio dell'Unione Europea, 2021), sintomo dell'attenzione europea a questa regione cruciale. Va detto anche che questo rinnovato attivismo costituisce una tendenza non solo europea quanto piuttosto globale, che ha visto numerosi paesi oltre l'Unione Europea, quali Stati Uniti, Giappone, Francia, Canada, Australia, Corea del Sud – per citarne alcuni – delineare specifiche linee-guida di politica estera verso l'area. In linea con l'approccio europeo, anche l'Italia intende intensificare la propria presenza, garantendo la realizzazione di attività in diversi ambiti in linea con le sette priorità strategiche elencate nel documento europeo: prosperità sostenibile e inclusiva, transizione verde, governance degli oceani, partenariati digitali e tecnologici, connettività, sicurezza e difesa, sicurezza umana. Allo stesso tempo, se il dibattito internazionale sulla regione dell'Indo-Pacifico si è maggiormente incentrato su questioni relative ad interessi strategici, sicurezza e difesa degli attori coinvolti, anche le attività in ambiti quali la cooperazione culturale, scientifica e tecnologica risultano altrettanto fondamentali per la politica estera italiana, così come riportato nel documento strategico datato 20 gennaio 2020 e intitolato *Il contributo italiano alla strategia europea per l'Indo-Pacifico*. Alla luce di tali considerazioni, questo breve lavoro si concentrerà sulla proiezione italiana nella cooperazione culturale e scientifica verso la regione.

La cooperazione culturale e scientifica nell'Indo-Pacifico: il ruolo dell'Italia

La diplomazia culturale e quella scientifica, in parallelo alla promozione dell'identità italiana, occupano un ruolo fondamentale per la politica estera dell'Italia, in qualità di vettori importanti per il rafforzamento delle relazioni con gli interlocutori, attraverso determinati strumenti di proiezione esterna, quali Istituti italiani di cultura, addetti ed esperti scientifici, partecipazione italiana a organismi internazionali operativi nel campo culturale, scientifico e tecnologico. Dati alla mano, come evidenziato da *Italiana*, il portale del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI) incaricato di promuovere la lingua e la cultura italiana nel mondo, degli 86 Istituti Italiani di Cultura, 11 hanno sede nella regione dell'Indo-Pacifico, nello specifico in quei paesi considerati estremamente rilevanti dal punto di vista politico ed economico per la regione (2 in India, 2 in Australia, 2 in Giappone, 3 in Cina, 1 in Corea del Sud e 1 in Indonesia) sebbene delle 65 Scuole Italiane nel mondo, nessuna possa essere davvero localizzata nell'Indo-Pacifico. Il governo italiano ha di recente sottolineato l'impegno per il rafforzamento delle sedi diplomatiche italiane proprio nell'Indo-Pacifico, in particolare in Giappone, Australia e Bangladesh (Camera dei Deputati, Documentazione Parlamentare 2023). La rilevanza della diplomazia culturale per l'Italia è stata inoltre

* LUISS Guido Carli.

rimarcata a seguito della creazione da parte del MAECI nel 2022 di una nuova Direzione generale competente in materia di diplomazia pubblica e culturale, con l'obiettivo di valorizzare il potenziale della cultura italiana a livello internazionale. Anche la diplomazia scientifica rappresenta uno strumento fondamentale per la cooperazione tra l'Italia e il resto del mondo, per quanto delle 24 Associazioni di ricercatori italiani all'estero, solamente 3 possono essere di fatto localizzate nella regione dell'Indo-Pacifico, nello specifico, in Australia, Cina e Singapore. Allo stesso tempo, al fine di mappare la rilevanza delle attività italiane in merito alla cooperazione culturale e scientifica nell'Indo-Pacifico appare opportuno un riferimento a quei paesi di fatto individuati dall'Italia come principali interlocutori. Dal punto di vista geografico, in riferimento alla regione Indo-Pacifico è corretto includere tutti i paesi che si affacciano sull'Oceano Pacifico e Indiano, ma è utile ricordare come il concetto stesso di Indo-Pacifico in quanto fenomeno geografico resti fortemente contestato (Doyle e Rumley, 2019)¹. Di conseguenza, anche il governo italiano – in linea con l'approccio UE – identifica alcuni attori come interlocutori chiave, tra questi, India, Giappone, Corea del Sud, ASEAN, Australia, pur offrendo una definizione di Indo-Pacifico piuttosto estesa, ovvero una superficie che va «dalla costa orientale dell'Africa agli stati insulari del Pacifico» (MAECI, 2022). Vi sarebbe inoltre una “dimensione valoriale” ad avvicinare l'Italia ad alcuni paesi definiti “affini” (*like-minded countries*), sottolineando come la proiezione dell'Italia nella regione sia guidata non solo dagli interessi economici o dalle questioni di sicurezza più tradizionali, ma anche da valori comuni in riferimento ad alcuni paesi dell'Indo-Pacifico (Casarini, 2023).

In quello che appare dunque uno spazio geografico – e non solo una dimensione politica ed economica - in continua evoluzione, l'Italia emerge come un attore impegnato nella promozione della cooperazione culturale e scientifica. In termini di proiezione esterna, ciò avviene principalmente attraverso iniziative bilaterali che spaziano dalle arti alla cultura, fino alla ricerca scientifica, *in primis* con quei paesi con i quali l'Italia vanta di fatto relazioni diplomatiche solide e durature, ma anche a livello multilaterale, con l'obiettivo di facilitare il dialogo interculturale e di promuovere attività per lo sviluppo sostenibile con organismi e piattaforme multilaterali quali il Forum delle isole del Pacifico (PIF) o la Indian Ocean Rim Association (IORA).

La cooperazione culturale e scientifica nell'Indo-Pacifico: attività e iniziative

Considerando la dimensione delle relazioni bilaterali con i paesi dell'Indo-Pacifico, il consolidamento della cooperazione culturale è stato uno dei temi al centro dell'agenda delle relazioni tra Italia e India. In occasione della visita ufficiale del Presidente del Consiglio a Nuova Delhi del marzo 2023, i due paesi hanno ribadito la determinazione nel voler promuovere ulteriormente gli scambi giovanili, accademici, professionali e culturali. A seguito dell'incontro, il 2 novembre 2023 il Ministro degli Affari Esteri Antonio Tajani ha ricevuto in visita ufficiale il suo omologo indiano, Subrahmanyam Jaishankar. Durante i colloqui sono stati firmati due accordi, uno dei quali dedicato proprio alla collaborazione culturale. Per il Giappone, l'evento che maggiormente

¹ Il documento canadese per una strategia nell'Indo-Pacifico, fa riferimento a 40 tra paesi ed economie: Australia, Bangladesh, Bhutan, Brunei, Cambogia, Corea del Nord, India, Indonesia, Giappone, Laos, Malesia, Maldive, Mongolia, Myanmar, Nepal, Nuova Zelanda, I paesi delle isole pacifiche (14), Pakistan, Repubblica Popolare Cinese, Filippine, Corea del Sud, Singapore, Sri Lanka, Taiwan, Thailandia, Timor Este e Vietnam (Government of Canada, 2023).

rafforza il contributo italiano nella cooperazione culturale è l'Expo di Osaka, programmato per il 2025. Il Giappone è un partner strategico unico per il governo italiano, in quanto terza economia mondiale dopo Stati Uniti e Cina. Nel 2022 è stato istituito il Commissariato Generale con il compito di rappresentare il Governo italiano in Giappone. Di particolare rilevanza appare l'Accordo Quadro siglato tra il Commissariato, la Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI), la Consulta dei Presidenti degli Enti Pubblici di Ricerca (CoPER), Conferenze AFAM e il Ministero dell'Università e la Ricerca (MIUR) con l'obiettivo di sviluppare sinergie nel processo di internazionalizzazione del sistema universitario italiano favorendo allo stesso tempo il consolidamento di partenariati strategici tra università italiane e giapponesi. Con il Vietnam, a seguito della Dichiarazione congiunta sul rafforzamento del partenariato strategico Vietnam-Italia del 27 luglio 2023, emerge la volontà da entrambe le parti di rafforzare la cooperazione in ambito culturale e tecnologico, in aree quali la trasformazione tecnologica, la crescita verde, i cambiamenti climatici, la conservazione del patrimonio naturale e culturale dei due paesi (MAECI, 2023). Per quello che riguarda il coinvolgimento con le organizzazioni regionali, appare utile il riferimento alla cooperazione culturale con l'ASEAN. Nel giugno 2023 l'organizzazione regionale ha pubblicato un documento ufficiale dedicato alla partnership con l'Italia (*Overview. ASEAN-Italy Development Cooperation*), nel quale vengono elencate una serie di iniziative in ambito culturale e di collaborazione scientifica, tra le quali l'ambizioso progetto *Italy-ASEAN Virtual Learning Center on Cultural Heritage and Sustainable Development*. Inoltre, l'Italia ha finanziato progetti per oltre 3 milioni di euro a fini scientifici e di cooperazione attraverso borse di studio e tirocini con i paesi ASEAN assieme ad un impegno finanziario importante per progetti di cooperazione archeologica in Indonesia, Vietnam, Myanmar e Thailandia (ASEAN, 2023a). Sin dalla sua fondazione nel 1967, l'ASEAN ha svolto un ruolo chiave per l'integrazione economica, politica e culturale della regione (Menegazzi, 2021). Proprio il documento strategico *ASEAN Outlook on the Indo-Pacific* sottolinea ancora oggi il ruolo centrale che l'ASEAN intende giocare nella regione, con l'obiettivo di trasformare l'Indo-Pacifico in una regione volta al dialogo e alla cooperazione piuttosto che alla rivalità (ASEAN, 2023b).

Anche la proiezione italiana dal punto di vista della collaborazione scientifica nell'Indo-Pacifico è cresciuta nel tempo e interessa oggi specifici ambiti quali sviluppo sostenibile e cambiamento climatico, la governance dei mari, tecnologia, settore digitale e intelligenza artificiale, verso i quali l'Italia promuove un approccio principalmente multilaterale. Tra le iniziative sostenute: un contributo economico importante (130 milioni di euro) all'ASEAN Catalytic Green Finance Facility (ACGF) attraverso un meccanismo di co-finanziamento sostenuto anche dalla Asian Development Bank e dall'ASEAN Infrastructure Fund; la partecipazione in progetti volti a favorire la transizione ecologica nel Pacifico in collaborazione con l'International Union for Conservation of Nature (IUCN); il Partenariato di Dialogo tra Italia e Indian Ocean Rim Association istituito nel 2019. Inoltre, l'Italia nel 2023 tramite la collaborazione tra ICE e Ambasciata d'Italia a Canberra ha sponsorizzato la Indo-Pacific 2023 – International Maritime Exposition, manifestazione a sostegno dell'industria navale e del commercio marittimo svoltasi a Sidney dal 7 al 9 novembre 2023.

Conclusioni

In un'era in cui la collaborazione internazionale è essenziale, l'Italia si posiziona come un attore sempre più impegnato nell'Indo-Pacifico, sebbene la regione non rientri nel più tradizionale perimetro della politica estera italiana, storicamente plasmato dall'immagine dei “tre anelli”, centri concentrici di interesse rappresentati dall'Alleanza Atlantica, dall'Europa e dall'ONU (Diodato e Marchetti, 2023). La politica estera italiana nella regione dell'Indo-Pacifico segue di base l'approccio europeo, promuovendo la cooperazione in settori chiave quali il commercio, la sicurezza, la governance, lo sviluppo sostenibile. Pur allineandosi con la strategia UE, in ambiti quali cooperazione culturale e scientifica, il ruolo dell'Italia è garantito in primo luogo dalla rete diplomatico-consolare, che a livello bilaterale consente il coordinamento delle attività culturali nei singoli paesi. La partecipazione attiva in organizzazioni multilaterali favorisce il rafforzamento della proiezione esterna italiana nella regione, nonostante la necessità di rafforzare la partecipazione italiana nei meccanismi e networks dedicati già attivi nella regione.

Concetti chiave

- La strategia italiana nell'Indo-Pacifico in ambito di cooperazione culturale e scientifica resta di natura principalmente bilaterale;
- Rafforzare il ruolo dell'Italia dal punto di vista della cooperazione culturale e scientifica significa impegnarsi attivamente nel promuovere un approccio multilaterale nella regione, rafforzando la partecipazione italiana nelle iniziative regionali già attive nell'Indo-Pacifico;
- Il potenziamento della diplomazia scientifica e di quella culturale necessita di una strategia più integrata e maggiormente inclusiva, garantendo da un lato il coinvolgimento di tutti gli attori nella regione, rafforzando la comunicazione non solo con i paesi definiti “affini” (*like-minded*);
- È opportuno rafforzare ulteriormente la cooperazione in ambito culturale e scientifico con le organizzazioni regionali, l'ASEAN in primo luogo, considerata la centralità che questa organizzazione gioca a livello regionale.

Bibliografia

- ASEAN. (2023a). *Overview. ASEAN – Italy Development Partnership*. Consultabile su: <https://asean.org/wp-content/uploads/2023/06/Overview-ASEAN-Italy-Development-Partnership-as-of-June-2023.pdf>.
- ASEAN. (2023b). *ASEAN Outlook on the Indo-Pacific*. Consultabile su: https://asean.org/asean2020/wp-content/uploads/2021/01/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific_FINAL_22062019.pdf.
- Camera dei Deputati, Documentazione Parlamentare. (2023). *La strategia italiana nell'Indo-Pacifico*. Consultabile su <https://temi.camera.it/leg19/temi/la-strategia-italiana-nell-indopacifico.html>.
- Beeson, M. (2018). Institutionalizing the Indo-Pacific: The Challenges of Regional Cooperation. *East Asia*, 35, 85-98.
- Casarini, N. (2023). Italy's Pivot to the Indo-Pacific – Towards a Value-driven Foreign Policy?'. Consultabile su <https://www.iai.it/it/pubblicazioni/italys-pivot-indo-pacific>.
- Consiglio dell'Unione Europea. (2021). *Conclusioni del Consiglio su una strategia dell'UE per la cooperazione nella regione Indo-Pacifico*. Consultabile su <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7914-2021-INIT/it/pdf>.
- Doyle, T., & Rumley, D. (2019). *The Rise and Return of the Indo-Pacific*. Oxford: Oxford University Press.
- Diodato, E., & Marchetti, R. (2023). *Manuale di politica estera italiana*. Bologna: il Mulino.
- Government of Canada. (2023). *Canada's Indo-Pacific Strategy*. Consultabile su: <https://www.international.gc.ca/transparence-transparence/indo-pacific-indo-pacific/index.aspx?lang=eng>.
- MAECI. (2023). *Joint statement on strengthening the strategic partnership between Vietnam – Italy*. Consultabile su: https://www.esteri.it/it/sala_stampa/archivionotizie/comunicati/2023/07/joint-statement-on-strengthening-the-strategic-partnership-between-viet-nam-italy/.
- MAECI. (2022). *Il contributo italiano alla strategia europea per l'Indo-Pacifico*. Consultabile su: <https://www.esteri.it/wp-content/uploads/2022/03/Gennaio-2022.pdf>.
- Menegazzi, S. (2021). L'ASEAN e l'integrazione regionale nella regione dell'Asia-Pacifico. In Tuccari, F. & Borgognone, G. (a cura di), *La Sovranità*. Roma: Carocci, pp. 211-232.

Parte terza.
Le relazioni bilaterali

OLTRE IL GOLFO DI ADEN: NUOVE CONVERGENZE E POTENZIALI LIMITI NEL RAPPORTO TRA ITALIA E INDIA NELL'INDO-PACIFICO

MAURO BONAVITA *

Introduzione

Nell'anno in cui la crisi ucraina, seguita all'invasione russa del 2021, ha continuato la sua evoluzione senza segnali di attenuazione, ed il nuovo conflitto in Medio Oriente, avviato dagli attacchi terroristici perpetrati da Hamas contro i civili israeliani il 7 ottobre scorso, è emerso a complicare ulteriormente il quadro internazionale, l'Italia e l'India hanno firmato una serie di accordi bilaterali strategici, avviando una nuova stagione di collaborazione nell'Indo-Pacifico (Carrer e Rossi, 2023). La scelta del governo italiano di investire politicamente nella regione indo-pacifica, e di cercare nell'India un attore regionale privilegiato con cui gestire questo rinnovato interesse geopolitico, non può essere letta al di fuori del contesto internazionale attuale. Infatti, questa scelta, che costituisce il riflesso di molti fattori internazionali strutturali, è soltanto l'ultimo esempio dell'importanza che l'Indo-Pacifico sta assumendo nelle considerazioni strategiche dei paesi occidentali. Il rapporto bilaterale tra Italia ed India, caratterizzato negli ultimi anni da un forte rafforzamento dei rapporti sia in termini economici, che soprattutto politici, rappresenta un elemento di forte innovazione nel quadro regionale. La presenza storica dell'Italia nell'ambito delle operazioni multilaterali di sicurezza nella zona del Corno d'Africa, di cui la missione Atalanta costituisce un impegno strategico significativo per il paese, ha segnato un'evoluzione strategica che corrisponde ad una presa di coscienza delle minacce trans-regionali alla stabilità e la sicurezza del paese dalla regione. L'Indo-Pacifico incontra questa dimensione nella visione del perimetro del Mediterraneo allargato attraverso cui il governo di Roma concepisce la propria sicurezza. Alla luce di questo quadro, questo articolo esplora l'impatto che le dinamiche geopolitiche emergenti nell'Indo-Pacifico hanno sull'Italia, e le implicazioni della scelta di ampliare il partenariato strategico con l'India.

Competizione geopolitica nell'Indo-Pacifico: implicazioni per Italia ed India.

Il discorso legato alla rilevanza dell'Indo-Pacifico generalmente viene fondato sui dati che indicano come circa il 60% delle merci trasportate sulle rotte marittime passi attraverso la regione (Review of Maritime Transport, 2015), con dati analoghi per il trasporto di idrocarburi, e con una tendenza graduale al consolidamento di questi dati nei prossimi anni. Tuttavia, la sola dimensione economica non costituisce di per sé, per quanto rilevante per la prosperità di paesi come l'Italia, una giustificazione sufficiente dell'investimento che numerosi attori occidentali stanno compiendo nella regione. L'altra importante dinamica che rende la regione il perno della politica internazionale contemporanea è la crescente rivalità multidimensionale tra Stati Uniti e Repubblica Popolare Cinese. Le tensioni crescenti nel Mare Cinese Meridionale, dove il principio di libertà di navigazione e le norme della *Convenzione delle Nazioni Unite per le Leggi del Mare* (UNCLOS) vengono messi in discussione dalle azioni cinesi, hanno un impatto transregionale in termini di preservazione delle norme e delle istituzioni che regolano il sistema internazionale. Al tempo stesso, l'emergere di attori regionali che rivendicano

* King's College London.

apertamente un ruolo sempre maggiore nelle scelte globali, come nel caso dell'India, costituisce una tensione strutturale per l'assetto istituzionale dominante dopo la fine della Guerra Fredda. A complicare il quadro, infine, si inserisce una difformità normativa di regimi politici che si manifesta apertamente nella rivendicazione da parte di questi attori di incarnare valori fondamentali per l'occidente quali la democrazia liberale e le libertà politiche ma declinandoli sempre più in forme autoritarie, con la conseguenza di forti riverberi nel dibattito politico interno occidentale che accompagna la formulazione della politica estera. Come richiamato recentemente da Ashley Tellis (2023), il rapporto tra valori ed interessi convergenti per i paesi dell'Occidente rispetto agli attori regionali, assume sempre più una dimensione dicotomica ove i secondi finiscono per prevalere inevitabilmente sui primi. A fronte di queste sfide globali, accompagnate dalla presenza di conflitti più o meno latenti, che costituiscono l'essenza della politicizzazione di questa dimensione geografica centrata sulla dimensione marittima, il rapporto tra l'Italia e l'India matura in una fase di profonda sperimentazione politica in ambito di cooperazione e governance regionale. L'insufficienza delle istituzioni internazionali nel mediare un ruolo di guida nel conflitto tra Stati Uniti e Cina comunista, ha visto la moltiplicazione di iniziative minilaterali, quali aggregati di attori volti a fornire beni pubblici nell'Indo-Pacifico (Hakata e Cannon, 2021). In particolare, la dimensione della sicurezza marittima, intesa in senso olistico, ovvero indirizzata a rispondere ad una serie di minacce sia di derivazione statale che non statale, è uno degli ambiti dove l'India ha maggiormente investito per asserire una posizione di forza in collaborazione con le potenze occidentali, gli Stati Uniti in primis, e fungendo da guida per gli stati della regione dell'Oceano Indiano. Iniziative come la Indian Ocean Rim Association (IORA)¹, o l'Indian Ocean Naval Symposium (IONS)², si inseriscono in un sistema internazionale in mutamento, confermando alcuni dei meccanismi e dei principi dello stato di diritto internazionale, ma attraverso forme nuove di aggregazione, meno istituzionalizzate, ma ad alto significato politico, anche se non sempre brillanti per efficacia. Questi nuovi aggregati rispondono alle differenti esigenze di attori esterni, quali l'Italia, di trovare spazi di cooperazione con attori regionali fondati su una concezione comune delle regole internazionali, ed al tempo stesso forniscono ad attori emergenti quali l'India un ambito ove rivendicare uno status rinnovato nel quadro internazionale che non possono ottenere nelle istituzioni internazionali tradizionali³ (Mukherjee, 2022).

Convergenze tra Roma e Delhi: la partnership strategica

A partire dal 2020, con il vertice in remoto tra l'allora Presidente del Consiglio dei ministri Giuseppe Conte ed il Primo Ministro indiano Narendra Modi, il rapporto tra Italia ed India ha subito una rapida accelerazione verso una ridefinizione positiva dei rapporti

¹ Organizzazione internazionale comprendente 23 paesi, accomunati dall'aver uno spazio costiero sull'Oceano Indiano, e da 11 Stati quali interlocutori esterni, annovera tra le sue priorità la cooperazione in ambiti quali sicurezza marittima, il commercio, lo sviluppo sostenibile, il sostegno al turismo.

² Iniziativa promossa dalle Marine militari degli Stati della regione dell'Oceano Indiano, che favorisce un forum ove gli attori navali possono confortarsi sulle priorità e le minacce che sono presenti nella regione. L'Italia ha il rango di osservatore.

³ In particolare, per l'India, la richiesta di una revisione della composizione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite è una battaglia storica della propria politica estera. Facendo leva sulla crescente attenzione delle grandi potenze nei confronti dell'Indo-Pacifico per contrastare l'ascesa cinese, e sull'accresciuta dimensione della propria economia su scala globale, l'India rivendica l'accesso al club delle grandi potenze attraverso un riconoscimento formale in ambito multilaterale. In assenza di prospettive concrete di riforma dell'ONU, la leadership di organizzazioni regionali, e l'associazione ad iniziative minilaterali quali il Quad, forniscono a Delhi un riconoscimento del proprio cambio di status.

bilaterali. Archiviato lo scontro sul caso dei fucilieri di Marina italiana, sotto l'influenza della leadership del presidente Mario Draghi⁴ i due paesi hanno collaborato strettamente nella terna Italia-Indonesia-India che ha gestito i temi, contribuendo a definire le agende, dei successivi vertici del G20 nel triennio 2021-2023. Questo clima di reciproco interesse è coinciso con un crescente raffreddamento dei rapporti tra l'Occidente e la Repubblica Popolare Cinese, in particolare nell'ambito dell'emergenza per la pandemia da Covid-19, ed al tempo stesso la manifesta volontà di molti paesi occidentali di coinvolgere l'India quale attore chiave dell'Indo-Pacifico. Nello stesso periodo in cui la collaborazione tra Roma e Delhi avanzava, alla strategia per l'Indo-Pacifico pubblicata dal governo statunitense si affiancavano documenti analoghi della Francia, dei Paesi Bassi, della Germania, e dell'Unione Europea. Anche l'Italia, con un breve documento integrativo alla strategia europea (*Il contributo alla strategia europea per l'Indo-Pacifico*) (MAECI, 2022), si inseriva in questo nuovo corso. Nonostante le evidenti disparità dovute alla scelta di alcuni di questi paesi di non enfatizzare gli aspetti di sicurezza e difesa come prioritari, il filo rosso che unisce le dichiarazioni di intenti tra gli attori europei indicano una chiara visione in cui la prosperità domestica, la preservazione delle norme internazionali, e gli effetti potenzialmente dirompenti della competizione tra Stati Uniti e Cina, impongono un'azione incisiva nelle dinamiche indo-pacifiche. In ambito bilaterale, gli effetti principali della convergenza italo-indiana si sono manifestati nell'adesione da parte italiana alle iniziative minilaterali regionali guidate, o ispirate dall'India, e nella firma del partenariato strategico bilaterale, ed i relativi accordi sulla difesa. In piena continuità con l'azione avviata dai suoi due predecessori, il governo italiano guidato da Giorgia Meloni nel marzo 2023, a margine di una visita di governo a Delhi, ha firmato una serie di intese che hanno toccato ambiti quali la cooperazione economica ed energetica, il contrasto al terrorismo internazionale, la sicurezza cibernetica e gli scambi in ambito dell'educazione superiore e della sanità. Nello stesso periodo, unità delle Marine militari dei due paesi conducevano esercitazioni congiunte nel Mar Tirreno (luglio 2023), mentre nell'agosto dello stesso anno il pattugliatore d'altura Francesco Morosini della Marina Militare italiana, in navigazione nell'Indo-Pacifico, visitava il porto di Mumbai in un'azione di diplomazia navale di alto livello simbolico. Il partenariato strategico tra i due paesi ha visto l'Italia aderire come membro dell'*Indo-Pacific Ocean Initiative* (IPOI), un'iniziativa lanciata dal Governo Modi per promuovere la cooperazione tra paesi che condividono una visione delle norme internazionali («*like minded countries*»). La decisione italiana di assumere la leadership, assieme a Singapore, del pilastro dell'educazione e della ricerca scientifica dell'IPOI ha contribuito a rafforzare lo status del paese nella regione, aprendo all'Italia la possibilità di poter agire con l'India ed altri partner locali attraverso l'ambito di uno strumento regionale dai principi definiti e dai meccanismi fluidi.

Conclusioni

L'apertura della politica estera italiana nei confronti dell'India quale interlocutore privilegiato nell'ambito di una partecipazione all'Indo-Pacifico, ha le sue radici nei grandi cambiamenti strutturali che la competizione strategica tra Stati Uniti e Cina ha creato nel sistema internazionale. La crescita esponenziale del prodotto interno lordo indiano negli ultimi due decenni, così come la ricerca da parte di paesi occidentali nonché del Giappone di un partner indo-pacifico che funga da contrappeso alla Cina hanno portato Nuova Delhi al centro del palcoscenico internazionale. Alla base del rapporto tra

⁴ Al governo del Paese dal 13 febbraio 2021 al 22 ottobre 2022.

l'Italia e l'India vi è l'esigenza reciproca di rispondere alle nuove sfide internazionali attraverso il rafforzamento di meccanismi di governo regionale che vengono chiamati a supplire i limiti delle istituzioni internazionali, e di cui l'India è tra i maggiori ispiratori, e l'Italia sempre più un sostenitore attivo. Tuttavia, le differenze nell'interpretazione delle norme fondamentali quali il concetto di democrazia liberale, le aspirazioni di status degli attori emergenti quali l'India, e l'imprevedibilità dell'evoluzione della tensione tra Stati Uniti e Cina, lasciano insolute numerose domande sui futuri sviluppi del rapporto italo-indiano.

Concetti chiave

- Nei prossimi anni, il rafforzamento del rapporto con l'India quale interlocutore speciale nell'Indo-Pacifico resterà una priorità per il rafforzamento della presenza del paese nella regione;
- I rapporti bilaterali italo-indiani continueranno ad essere primariamente di carattere economico-commerciale, mostrando comunque una componente strategica;
- La presenza italiana nell'*Indo-Pacific Oceans Initiative* costituisce un primo passo per accedere a meccanismi di governance regionale. Il rapporto con l'India, promotore dell'IPOI, è funzionale ad un inserimento della presenza italiana in queste iniziative minilaterali;
- Al fine di garantire un approccio coerente per la difesa degli interessi nazionali, il coordinamento con l'Unione Europea, gli alleati ed i principali partners occidentali, rimane la soluzione che dà maggiori garanzie, anche operando in ambiti istituzionali indo-pacifici;
- Il rafforzamento del rapporto bilaterale Italia-India, ed il coinvolgimento sempre maggiore dell'Italia nelle iniziative minilaterali patrocinate anche dall'India, rafforzerà il dibattito interno sulle differenze valoriali presenti tra i due attori. Una corretta gestione politica ed istituzionale dell'approccio italiano al tema del rispetto dei diritti umani, della preservazione dello Stato di diritto internazionale, nella regione può garantire un rapporto bilaterale proficuo, nel rispetto dei dettami costituzionali e delle sensibilità dell'opinione pubblica italiana.

Bibliografia

- Asariotis, R., Benamara, H., Hoffmann, J., Premti, A., Sanchez, R., Valentine, V., Wilmsmeier, G. & Youssef, F. (2015). United Nations Conference on Trade and Development. *Review of maritime transport, 2015*.
- Carrer, G., Rossi, E. (2023). Italia e India giocano in Difesa. *Formiche*, 10 Ottobre 2023.
- Hakata K., Cannon, B.J. (2021), The Indo-Pacific as an emerging geography. In Hakata K., Cannon, B.J. (2021), *Indo-Pacific strategies. Navigating Geopolitics at the Dawn of a New Age*. Abingdon: Routledge, pp. 3-21.
- MAECI. (2022). *Il contributo italiano alla strategia europea per l'Indo-Pacifico*. Consultabile su: <https://www.esteri.it/wp-content/uploads/2022/03/Gennaio-2022.pdf>.
- Mukherjee, R. (2022). *Ascending order: Rising powers and the politics of status in International institutions*. Cambridge: Studies in International Relations.
- Tellis, A. (2023), America's bad bet on India. *Foreign Affairs* 102(3).

CONNETTERE MEDITERRANEO ALLARGATO E INDO-PACIFICO: L'OPZIONE PAKISTANA

TIZIANO MARINO*

Introduzione

Nel quadro dell'ampliamento delle interazioni e delle connessioni tra il Mediterraneo allargato e l'Indo-Pacifico¹, la Repubblica Islamica del Pakistan ha il potenziale per svolgere un ruolo sempre più rilevante. Per posizione geografica, infatti, il Paese rappresenta uno scalo naturale del traffico commerciale marittimo tra i grandi mercati asiatici e l'Unione Europea (UE). Da una prospettiva italiana, la piena integrazione del Pakistan nei corridoi multimodali mirati a collegare l'Oceano Indiano al Mediterraneo, permetterebbe di capitalizzare i buoni rapporti politico-diplomatici costruiti nel tempo. Tale scenario garantirebbe al Pakistan una nuova centralità commerciale, con un impatto positivo sul bilancio statale e, conseguentemente, sulla stabilità interna e regionale. Tale scenario, inoltre, potrebbe favorire lo sviluppo in Pakistan di un modello di crescita economica maggiormente orientato alle esportazioni.

Tuttavia, l'opzione pakistana presenta importanti criticità legate, da un lato, alle molteplici crisi che scuotono il fronte interno del Paese e, dall'altro, all'assetto delle relazioni tra Stati nel teatro dell'Indo-Pacifico. Il deterioramento del quadro macroeconomico e il progressivo allontanamento dagli Stati Uniti, in particolare, hanno spinto il Pakistan ad approfondire relazioni alternative utili a garantirsi sostegno politico, economico e militare. Di conseguenza, parallelamente agli Stati del Golfo e alla Turchia, la Cina si è affermata come partner privilegiato e il Pakistan è divenuto tassello fondamentale della *Belt and Road Initiative* (BRI), attraverso la realizzazione del *China-Pakistan Economic Corridor* (CPEC).

Tali sviluppi, inseriti nel quadro delle crescenti tensioni tra Pechino e Washington e sommati alla decisione dell'UE di perseguire una strategia di *de-risking* nei confronti della Cina, hanno prodotto un raffreddamento delle relazioni tra Pakistan e blocco euro-atlantico. Nel contesto attuale, dunque, appare complesso riuscire a tradurre la centralità geografica pakistana in effettiva rilevanza politica ed economica, nel contesto delle nuove strategie di connettività indo-mediterranee.

Il Pakistan come ponte tra Europa e Asia: le opportunità

I progetti di rafforzamento e diversificazione dei collegamenti tra l'ampia regione asiatica e l'Europa sono strettamente collegati al futuro politico ed economico del Pakistan. Per collocazione geografica, infatti, il Paese asiatico rappresenta un ponte naturale in grado di favorire le connessioni tra Asia centro-meridionale, Medio Oriente ed Europa. Tale convinzione emerge con chiarezza nel testo della *National Security Policy* pakistana, approvata il 28 dicembre 2021, ed è stata espressa anche dall'ex Primo Ministro Shehbaz Sharif, in occasione del 23esimo summit della Shanghai Cooperation Organization (SCO)

* CeSI – Centro Studi Internazionali.

¹ Si evidenzia come l'introduzione del concetto di Indo-Pacifico non sia stata accolta con favore in Pakistan poiché porta con sé una marginalizzazione del partner cinese e, soprattutto, una nuova centralità del rivale indiano.

(Pakistan Ministry of Foreign Affairs, 2023). L'inserimento del Pakistan nei progetti internazionali di connettività appare, dunque, pienamente in linea sia con le ambizioni di trasformazione del Paese in un hub per gli scambi globali (Yusuf e Akhtar, 2023), sia con l'impianto multilaterale della strategia nazionale. Inoltre, questo scenario contribuirebbe a scongiurare il rischio di una graduale periferizzazione politica ed economica, percepito come reale anche dalla comunità strategica pakistana². Inoltre, una maggiore centralità commerciale del Pakistan consentirebbe di reperire risorse utili a risanare il critico quadro economico nazionale, oltre ad offrire una possibile soluzione al problema della stagnazione delle esportazioni, elemento chiave del deficit strutturale del conto delle partite correnti (The World Bank, 2023). Effetti positivi si avrebbero anche su altre fragilità del sistema economico pakistano, quali la bassa produttività e la scarsa competitività (Ghulam e Saqib, 2023).

L'inclusione del Pakistan nei progetti di connettività, non ultimo il Global Gateway proposto dall'UE, presenta potenziali opportunità anche per l'Italia. Roma e Islamabad, infatti, intrattengono da tempo buone relazioni diplomatiche, come dimostra lo Strategic Engagement Plan siglato nel 2013. Sul piano commerciale, il Pakistan rappresenta un partner importante per l'Italia, con un interscambio complessivo passato dai circa 1,4 miliardi di euro del 2019, ai circa 2 del 2022. Tuttavia, negli ultimi anni si registra anche aumento del saldo commerciale a favore del Pakistan, agevolato dall'accordo GSP-plus stipulato con l'UE e dalle misure protezionistiche introdotte da Islamabad. La rilevanza delle relazioni commerciali è evidenziata anche dalla recente decisione di aprire un ufficio dell'Italian Trade Agency a Islamabad, nella consapevolezza dell'esistenza di una complementarità tra sistemi economici che offre opportunità alle aziende italiane, fra tutte quelle attive nei settori della produzione di macchinari, della transizione energetica e dell'agribusiness.

L'inclusione del Pakistan nei progetti di connettività indo-mediterranea, inoltre, potrebbe svolgere un ruolo di stabilizzazione del Paese, attraverso l'afflusso di capitali e introiti derivanti dalle attività di transito, e di conseguenza della regione, aspetto auspicato anche dall'Italia (Ambasciata d'Italia a Islamabad, 2023). A tal proposito, a preoccupare è la situazione di strutturale fragilità dell'Emirato Islamico d'Afghanistan che rischia di essere aggravata dal deterioramento in corso delle relazioni tra Kabul e Islamabad (Pakistan Ministry of Foreign Affairs, 2023). Quanto descritto, dunque, appare evidenziare una potenziale prospettiva *win-win* in merito all'integrazione del Pakistan nelle strategie di connessione europee rivolte a Oriente. Tuttavia, se inseriti nel più ampio contesto internazionale, questi elementi rischiano di essere parzialmente oscurati.

Instabilità e allineamenti internazionali allontanano il Pakistan dal Mediterraneo

L'integrazione del Pakistan nei progetti di connettività indo-mediterranei si scontra con una serie di criticità relative allo stato di salute del Paese e al suo posizionamento internazionale. Sul fronte interno, in particolare, si registra una triplice crisi di natura politica, economica e di sicurezza. L'evoluzione degli eventi seguiti alla rimozione del Primo Ministro e leader del partito Pakistan Tehreek-e-Insaf (PTI) Imran Khan, nell'aprile del 2022, ha contribuito a destabilizzare il quadro politico nazionale, con conseguenti reiterati rinvii delle elezioni. Il voto, atteso per i primi mesi del 2024, potrebbe aprire una nuova fase di contestazioni popolari nei confronti di una classe

² Si veda ad esempio <https://bit.ly/47V5Nx8>.

dirigente parzialmente delegittimata, come evidenziato dalle proteste del maggio 2023 che non hanno risparmiato le influenti Forze Armate. A questo, si aggiunge un quadro macroeconomico critico che ha imposto un nuovo negoziato con il Fondo Monetario Internazionale (FMI) per un prestito di 3 miliardi di dollari, utile a favorire l'accesso del Paese al credito (International Monetary Fund, 2023). Un accordo, tuttavia, non risolverebbe i problemi strutturali del Pakistan che resta legato all'assistenza economica, tra gli altri, di Arabia Saudita, Emirati Arabi Uniti e Cina. Le condizionalità previste nell'intesa, inoltre, includono restrizioni di budget che complicano lo sviluppo degli investimenti infrastrutturali necessari per inserirsi nei grandi progetti di connettività. In questo quadro, l'inclusione del Pakistan imporrebbe l'afflusso di investimenti esteri, come avvenuto nel contesto della BRI cinese. In ultimo, la Repubblica Islamica fronteggia da tempo una nuova ondata di attacchi terroristici realizzati dalla galassia di milizie jihadiste legate alla sigla Tehrik-i-Taliban Pakistan (TTP) e da quelle separatiste del Belucistan, le quali rappresentano una minaccia per le infrastrutture in aree sensibili come il distretto di Gwadar, che ospita il porto chiave del CPEC.

Per quanto concerne il fronte esterno, il Pakistan è da anni al centro delle strategie commerciali e di connettività cinesi, che attraverso il CPEC mirano a collegano la Regione autonoma dello Xinjiang, con la città portuale di Gwadar, in Belucistan. Il porto, sviluppato dalla China Overseas Port Holding Company, ha un'elevata rilevanza geostrategica ed è stato sviluppato in parallelo a vie di trasporto terrestri, centrali energetiche e progetti di cooperazione industriale che hanno rafforzato il legame economico e commerciale sino-pakistano. Nel quadro del solido partnership strategico che lega i due Paesi, la Cina ha incrementato la propria presenza in gran parte del Paese, inclusi i cantieri e le infrastrutture portuali di Karachi e Qasim. I porti pakistani, infatti, insieme a quelli del Myanmar e dello Sri Lanka, rivestono un ruolo decisivo nella strategia di aggiramento dei colli di bottiglia del sud-est asiatico, avviata da Pechino al fine di diversificare e accorciare le rotte marittime verso il Medio Oriente e l'Europa.

Il forte legame economico e commerciale tra Pakistan e Cina, quindi, rende l'inclusione del primo nei progetti di connettività indo-mediterranei particolarmente critica. Le recenti tensioni commerciali tra Cina e Stati Uniti e la strategia di de-risking adottata dall'UE nei confronti di Pechino, infatti, vanno in direzione di un progressivo disaccoppiamento economico che rende l'opzione pakistana meno attrattiva, se non problematica nel breve-medio periodo. Gli USA, inoltre, insieme a diversi stati membri dell'UE, Italia inclusa, hanno avviato da circa due anni un processo di riavvicinamento all'India che rende ancor più difficile strutturare relazioni proficue con il Pakistan, data la conflittualità mai sopita tra i due attori asiatici. Tali criticità sono emerse in tutta la loro portata al momento della presentazione dell'*India-Middle East-Europe Corridor* (IMEC) al vertice G-20 di Nuova Dehli, che prevede un aggiramento tanto del Pakistan quanto dell'Iran, nel quadro delle nuove rotte verso l'Indo-Pacifico. Se confermata, dunque, la scelta strategica di bypassare il Pakistan avrebbe un impatto importante sul Paese e su gran parte della regione, per la quale la Cina rimarrebbe un interlocutore privilegiato. Nel caso di un'escalation di tensioni nell'Indo-Pacifico, inoltre, il raffreddamento dei rapporti con il Pakistan priverebbe il blocco euro-atlantico di una leva importante per ristabilire gli equilibri complessivi.

Conclusioni

La piena integrazione del Pakistan nei progetti di connettività tra Indo-Pacifico e Mediterraneo, dunque, presenta opportunità tanto per il Paese asiatico, quanto per gli attori europei che intrattengono buone relazioni diplomatiche con esso, tra cui l'Italia. Tuttavia, il deterioramento del quadro politico, economico e di sicurezza del Pakistan, complica lo sviluppo nel Paese di progetti infrastrutturali complessi. Allo stesso tempo, l'allineamento internazionale del Pakistan, caratterizzato da un'asse sempre più strutturato con la Cina e dall'irrisolta conflittualità con il vicino indiano, rende improbabile, se non apertamente problematico, l'inserimento del Paese nelle strategie di collegamento tra Mediterraneo e Oceano Indiano, come evidenziato dall'esclusione dal progetto IMEC presentato al G-20.

Concetti chiave

- L'integrazione del Pakistan nelle strategie di connettività volte a collegare il Mediterraneo allargato e l'Indo-Pacifico presenta ampie potenzialità, ma anche rilevanti criticità;
- Un'inclusione del Pakistan rafforzerebbe l'economia nazionale con ricadute positive per la stabilità interna e regionale. Anche per l'Italia tale opzione appare ricca di prospettive;
- Tuttavia, l'instabilità interna e il posizionamento internazionale del Pakistan, partner privilegiato della Cina nell'ambito della BRI, rendono problematica la sua inclusione nei progetti di connettività indo-mediterranei.

Bibliografia

- Ali, S. (2022). *Pakistan needs to explore world to end isolation, says Bilawal*. The Nation. Consultabile su <https://www.pakistantoday.com.pk/2023/10/12/g-20-summit-and-pakistans-isolation/>.
- Ambasciata d'Italia a Islamabad. (2023). *Italia e Pakistan*. Consultabile su <https://ambislamabad.esteri.it/it/italia-e-pakistan/>.
- Butt, U., & Schofield, J. (a cura) (2012). *Pakistan: The US, Geopolitics and Grand Strategies*. London: Pluto Press.
- Ghulam, M., & e Saqib, H. (2023). *What Are The Factors Making Pakistan's Exports Stagnant? Insight From Literature Review*. Pakistan Institute of Development Economics (PIDE). Consultabile su <https://pide.org.pk/research/what-are-the-factors-making-pakistans-exports-stagnant-insight-from-literature-review/>.
- Government of Pakistan. (2022). *National Security Policy of Pakistan 2022-2026*. Consultabile su <https://static.theprint.in/wp-content/uploads/2022/01/NSP.pdf>.
- Kanwal, G. (2018). *Pakistan's Gwadar Port: A New Naval Base in China's String of Pearls in the Indo-Pacific*. Center for Strategic and International Studies (CSIS). Consultabile su <https://www.csis.org/analysis/pakistans-gwadar-port-new-naval-base-chinas-string-pearls-indo-pacific>.
- International Monetary Fund. (2023). *Pakistan: IMF Reaches Staff-Level Agreement on the First Review for the 9-Month Stand-By Arrangement*. Consultabile su <https://www.imf.org/en/News/Articles/2023/11/15/pr23392-pakistan-imf-reaches-sla-first-review-9-month-sba>.
- Marino, T. (2023). *Pakistan: l'arresto di Imran Khan aggrava la crisi in corso nel Paese*. Centro Studi Internazionali (CeSI). Consultabile su <https://www.cesi-italia.org/it/articoli/pakistan-larresto-di-imran-khan-aggrava-la-crisi-in-corso-nel-paese>.
- Ministry of Foreign Affairs Government of Pakistan. (2023). *Statement by H.E. Mr. Muhammad Shahbaz Sharif, Prime Minister of Pakistan during the SCO Council of Heads of State Meeting 4th July 2023*. Consultabile su <https://mofa.gov.pk/statement-by-h-e-mr-muhammad-shahbaz-sharif-prime-minister-of-pakistan-during-the-sco-council-of-heads-of-state-meeting-4th-july-2023-virtual-format/>.
- Ministry of Foreign Affairs Government of Pakistan. (2023). *Transcript of the Weekly Media Briefing by the Spokesperson Thursday 16 November 2023*. Consultabile su <https://mofa.gov.pk/transcript-of-the-weekly-media-briefing-by-the-spokesperson-thursday-16-november-2023/>.
- Osservatorio economico, Governo italiano - InfoMercatiEsteri. (2023). *Pakistan*. Consultabile su https://www.infomercatiesteri.it/paese.php?id_paesi=136.
- Rahman, Z., Ishaq, M., & Naeem, M. (2023). *A critically analysis of Gwadar port in the changing maritime scenario*. Australian Journal of Maritime & Ocean Affairs. Consultabile su <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/18366503.2023.2164998>.

The State Council of the People's Republic of China. (2015). *Action plan on the Belt and Road Initiative*. Consultabile su https://english.www.gov.cn/archive/publications/2015/03/30/content_281475080249035.htm.

The World Bank. (2023). *Current account balance*. Consultabile su <https://data.worldbank.org/indicator/BN.CAB.XOKA.CD?locations=PK>.

Yusuf, M., & Akhtar, R. (2023). *Pakistan's geoeconomic pivot: strategies, opportunities, and challenges*. Friedrich-Ebert-Stiftung Pakistan (FES Pakistan). Consultabile su <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/pakistan/20682.pdf>.

Considerazioni finali

VERSO UNA STRATEGIA ITALIANA PER L'INDO-PACIFICO

GABRIELE ABBONDANZA*, LORENZO TERMINE**

Introduzione

L'Indo-Pacifico è rapidamente divenuto l'epicentro geopolitico e geoeconomico globale. È sede di circa due terzi della popolazione, del prodotto interno lordo, e del commercio marittimo mondiale, oltre ad alcune delle più significative frizioni strategiche (Taiwan, Mar Cinese Orientale e Meridionale, penisola coreana). Ospita inoltre tre “colli di bottiglia” che ricoprono un'importanza cruciale per il commercio marittimo globale (Stretto di Bab-el-Mandeb, Stretto di Hormuz, e Stretto di Malacca).

Non sorprende, quindi, che un numero crescente di Stati e istituzioni si sia gradualmente concentrato su questa macroregione (Metcalf, 2019), principalmente gli Stati Uniti e i suoi alleati (Natalizia e Carteny, 2022), seguiti dalle nazioni dell'Indo-Pacifico stesso (Pelaggi e Termine, 2023). L'Europa ha tardato a prendere parte a questo dibattito (Pugliese, 2023), nonostante abbia tentato di recuperare il tempo perduto tramite strategie ufficiali per l'Indo-Pacifico da parte di Francia (2018), Germania (2020), Olanda (2020), Regno Unito (2021), Unione Europea (2021), Repubblica Ceca (2022), e Lituania (2023). Conseguentemente, le ricerche più recenti in questo campo delineano un sempre più solido approccio europeo all'Indo-Pacifico basato su stabilità regionale, diritto internazionale, prosperità comune, e multilateralismo (Abbondanza e Wilkins, 2023).

L'Italia è un Paese con relazioni e interessi di grande peso e in crescita in questa regione, il quale, tuttavia, non ha ancora prodotto una strategia indo-pacifica. Nonostante questa cospicua mancanza, Roma si sta rapidamente avvicinando all'Indo-Pacifico attraverso tre direttrici economiche, strategiche, e normativo-diplomatiche (Abbondanza, 2023). Queste sono a loro volta esemplificate dalle importanti iniziative degli ultimi due governi, l'ultima delle quali comporta l'adesione italiana al progetto *India-Middle East-Europe Economic Corridor* (IMEC) assieme ad altri sei Paesi. Tale crescente attenzione potrebbe portare ad una strategia italiana per l'Indo-Pacifico nel breve-medio termine, i cui potenziali elementi vengono discussi di seguito.

Il silenzioso “Pivot indo-pacífico” dell'Italia

A dispetto di un approccio meno esplicito rispetto a quello di Francia, Regno Unito, e Germania, negli ultimi 15 anni l'Italia si è progressivamente orientata verso l'Indo-Pacifico, con un'enfasi più marcata negli ultimi cinque. In termini economici, i dati ONU (2023) mostrano che Roma ha aumentato gli interscambi con le 10 maggiori potenze commerciali della regione di circa il 16% negli ultimi 10 anni. Un aspetto ancora più notevole è che, nello stesso arco di tempo, il Paese ha aumentato gli appalti per la difesa di quasi il 45% (SIPRI, 2023).

Da un punto di vista strategico, l'Italia ha sottolineato il suo sostegno alla stabilità regionale e al diritto internazionale in maniera chiara. Tra i molti esempi, nel 2017 ha inviato la fregata *Carabiniere* per una missione nell'Indo-Pacifico; ha preso parte in – e ha guidato – diverse missioni europee e NATO nell'Oceano Indiano (Indo-Pacifico

* Universidad Complutense Madrid, University of Sidney.

** UNINT, Centro Studi Geopolitica.info.

occidentale), e ha da poco concluso la missione indo-pacifica del pattugliatore *Morosini*, il quale ha anche esercitato la libertà di navigazione nelle acque internazionali del Mar Cinese Meridionale, rivendicate illegalmente dalla Cina (Kawasaki, 2023). Ulteriori attività di simile natura, sempre in collaborazione con alleati e partner, sono in fase di discussione.

Dal punto di vista normativo e diplomatico, Roma ha gradualmente intensificato le sue relazioni regionali (Figiaconi, 2023). Guidata da principi come il primato del diritto internazionale, la prosperità comune, e il multilateralismo, ha concluso partenariati strategici e di sviluppo con i principali Stati e istituzioni dell'Indo-Pacifico. In ordine cronologico, con la Cina nel 2004 (quando Pechino non sfidava apertamente l'ordine internazionale), il Pacific Island Forum (PIF) nel 2007, il Vietnam nel 2013, la Corea del Sud nel 2018, la Indian Ocean Rim Association (IORA) nel 2019, la Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) nel 2020, un trilaterale Italia-India-Giappone nel 2021, gli Emirati Arabi Uniti nel 2023, il Giappone (supportato dal progetto italo-anglo-giapponese GCAP) nel 2023, e l'India (con un ruolo di guida tecnico-scientifica nell'ambito della visione indo-pacifica indiana denominata IPOI) sempre nel 2023.

Risulta dunque evidente che vi è un'importanza reciproca dell'Indo-Pacifico per l'Italia, e dell'Italia per l'Indo-Pacifico (Casarini, 2023). La prima è rappresentata non solo dal peso che gli interscambi commerciali con questa regione hanno per l'economia italiana, e dalla complementarità delle economie italiana e indo-pacifiche (le quali continueranno a crescere per molto tempo), ma anche dalle continue minacce alle importanti rotte commerciali e, più in generale, al diritto internazionale. Data l'importanza dell'Indo-Pacifico, queste minacce regionali rappresentano sfide per la stabilità globale. È poi importante evidenziare il grande potenziale inesplorato in termini di rapporti politico-diplomatici, sociali, e culturali tra l'Italia e le molte nazioni di questa macro-regione.

Quanto all'importanza dell'Italia per l'Indo-Pacifico, nonostante limiti oramai tradizionalmente ascritti al Paese quali la scarsa durata dei governi e la debole crescita economica, l'Italia rimane uno dei maggiori componenti del sistema internazionale. Tra i molti indicatori, è l'ottava economia del mondo, il settimo Paese manifatturiero (il secondo in Europa), il settimo Paese esportatore, mantiene posizionamenti di “hard power” e “soft power” tra i primi 10 Paesi al mondo, e vanta l'affiliazione a organizzazioni internazionali di evidente peso, incluse G7, Unione Europea, “EU4”, G20, NATO e l'informale gruppo “NATO Quint” (Abbondanza, 2021).

Nonostante nessun Paese possa alterare le dinamiche geopolitiche e geoeconomiche dell'Indo-Pacifico in maniera unilaterale, l'Italia può dunque svolgere un ruolo importante nella regione coordinandosi con Europa, Nord America, e partner dell'Indo-Pacifico in maniera accorta, multilaterale, e chiara.

Il percorso della potenziale strategia italiana per l'Indo-Pacifico

Roma si è, quindi, progressivamente impegnata nell'Indo-Pacifico attraverso iniziative economiche, normativo-diplomatiche e, in misura minore, strategiche. Una strategia ufficiale risponderebbe a tre logiche principali. Primo, tale politica razionalizzerebbe gli sforzi italiani, i quali non sempre seguono una ufficiale politica governativa, e spesso provengono da diverse componenti più o meno autonome del cosiddetto “sistema Paese”. Secondo, tale documento evidenzerebbe l'approccio multilaterale dell'Italia a beneficio sia degli alleati (Europa e Nord America) che dei partner regionali (Indo-Pacifico). Terzo,

una strategia ufficiale fungerebbe da bussola strategica dell'Indo-Pacifico per i governi futuri, a prescindere dal tipo di governo in carica o da eventuali "distrazioni" in ambito di politica interna ed estera.

Alla luce di ciò, l'Italia ha mosso dei primi importanti passi in tal senso. La Camera dei Deputati ha recentemente istituito un Comitato Permanente sulla Politica Estera per l'Indo-Pacifico in seno alla Commissione Esteri. Promosso e presieduto dall'On. Paolo Formentini, e composto da rappresentanti di altri partiti come l'On. Lia Quartapelle Procopio, l'On. Giangiaco Calovini, l'On. Arnaldo Lomuti e membri delle altre principali forze politiche, il suo obiettivo è fornire un parere informato circa la potenziale strategia nazionale per l'Indo-Pacifico (Camera dei Deputati, 2023a). Gli autori di questo capitolo sono stati invitati a tenere l'audizione inaugurale (Abbondanza) e la seconda audizione (Termine) presso tale Comitato, raccomandando la formulazione di una strategia italiana accorta, frutto di una discussione con tutti i principali attori nazionali, e basata non esclusivamente sugli interessi nazionali del Paese, ma di concerto con gli alleati europei e nordamericani e dei partner indo-pacifici (Camera dei Deputati, 2023b). Poche settimane dopo l'insediamento del Comitato, un incontro svoltosi al Senato ha ulteriormente approfondito tali questioni assieme a membri di maggioranza e opposizione, accademici, e diplomatici di molti Paesi coinvolti.

I vantaggi di una Strategia italiana sono rappresentati dai tangibili sviluppi economici, strategici, e normativo-diplomatici che, ad oggi, rimangono poco sfruttati e trarrebbero quindi beneficio da un approccio più strutturato. Inoltre, una cooperazione rafforzata con partner di Europa, Nord America, e Indo-Pacifico permetterebbe di perseguire e difendere gli interessi comuni in modo più efficace. Un'attenta analisi mostra dunque che i vantaggi superano i rischi (Abbondanza, 2023).

Quanto ai potenziali rischi di tale strategia, questi sono rappresentati principalmente dal contesto regionale più prossimo all'Italia, caratterizzato da crescente instabilità in aree strategiche per Roma. In questo senso, si noti che quest'ultima ha tradizionalmente mantenuto alta la sua attenzione sul bacino euro-mediterraneo e sul "Mediterraneo allargato" (Ministero della Difesa, 2023), a causa in particolare dei grandi flussi migratori irregolari, dell'invasione russa dell'Ucraina, del conflitto israelo-palestinese, e di altri fattori che contribuiscono alla fragilità del contesto regionale. Inoltre, il presunto rischio di un deterioramento dei rapporti con la Cina è teoricamente possibile, nonostante il mancato rinnovo dell'adesione italiana alla *Belt and Road Initiative* (BRI) non abbia finora prodotto ripercussioni negative.

Conclusioni

Come mostrato in questo lavoro, l'Italia è pronta a sviluppare una strategia per l'Indo-Pacifico che consideri gli interessi nazionali, europei, e indo-pacifici come componenti interconnesse di un'unica equazione. Inoltre, è importante ricordare che un approccio italiano di questo tipo sarebbe ben accetto nella regione, in quanto del tutto in linea con le visioni dei partner italiani dell'Indo-Pacifico.

Nonostante i tempi siano maturi per tale strategia, infine, è opportuno ricordare che un tale sviluppo è prerogativa del governo. Cionondimeno, le attività del sopracitato Comitato in seno alla Commissione Esteri possono fungere da catalizzatore del dibattito e dell'attenzione politica, accademica, e pubblica sul tema e sull'urgenza di un'elaborazione strategica ragionata e coerente, così come le diverse iniziative parallele che si sono svolte in diverse sedi negli ultimi mesi. Le premesse sono favorevoli, come

dimostrato, ma solo il prossimo futuro saprà dire quando l'Italia intraprenderà questo cruciale percorso strategico, aggiungendosi agli alleati e ai partner che lo hanno cominciato da tempo.

Concetti chiave

- L'Indo-Pacifico è il nuovo fulcro geopolitico e geoeconomico globale;
- Tale regione è fondamentale per gli interessi economici, strategici, e normativo-diplomatici dell'Italia;
- Circa 16 tra nazioni e organizzazioni di Europa, Nord America, e Indo-Pacifico hanno già pubblicato le proprie politiche per questa regione. Sono tutti alleati o partner dell'Italia;
- Con un notevole ritardo rispetto ai principali partner europei, l'Italia ha iniziato il dibattito parlamentare ed extra-parlamentare circa la potenziale strategia italiana per l'Indo-Pacifico;
- La potenziale strategia italiana, i cui vantaggi superano i potenziali rischi, ha maggiori possibilità di successo se riesce a sintetizzare punti di vista europei, nordamericani, e indo-pacifici con un approccio multilaterale, in difesa dei valori comuni, e rispettoso delle differenze;
- L'elaborazione di una strategia coerente con tali presupposti costituirebbe un importante avanzamento della politica estera nazionale.

Bibliografia

- Abbondanza, G. (2023). Italy's quiet pivot to the Indo-Pacific: towards an Italian Indo Pacific strategy. *International Political Science Review*, 1-11. <https://doi.org/10.1177/01925121231190093>
- Abbondanza, G., & Wilkins, T. (2023). Europe in the Indo-Pacific: economic, security, and normative engagement. *International Political Science Review*, 1-7. <https://doi.org/10.1177/01925121231202694>
- Abbondanza, G. (2021). The odd axis: Germany, Italy, and Japan as awkward great powers. In G. Abbondanza e T. Wilkins (a cura di), *Awkward powers: escaping traditional great and middle power theory*. Cham: Palgrave Macmillan, pp. 43-71. https://doi.org/10.1007/978-981-16-0370-9_2
- Camera dei Deputati. (2023a). *Comitato permanente sulla politica estera per l'Indo-Pacifico*. Consultabile su <http://documenti.camera.it/leg19/resoconti/commissioni/bollettini/html/2023/09/12/03/comunic.htm>.
- Camera dei Deputati. (2023b). *Audizione su ruolo Italia nell'Indo-Pacifico*. Consultabile su <https://webtv.camera.it/evento/23353>.
- Casarini, N. (2023). Italy's Pivot to the Indo-Pacific – Towards a Value-driven Foreign Policy?. *IAI Commentaries* 23(24), 1-6.
- Figiaconi, F. (2023). *Southeast Asia could earn interest from Italy's Indo-Pacific investment*. Consultabile su <https://www.eastasiaforum.org/2023/07/15/southeast-asia-could-earn-interest-from-italys-indo-pacific-investment>.
- Kawasaki, N. (2023). *Italy brings new warship to Japan during Indo-Pacific tour*. Consultabile su <https://asia.nikkei.com/Politics/Defense/Italy-brings-new-warship-to-Japan-during-Indo-Pacific-tour>.
- Medcalf, R. (2019). Indo-Pacific Visions. *Asia Policy*, 14(3), 79-96. <https://doi.org/10.1353/asp.2019.0043>
- Ministero della Difesa. (2023). *Documento Programmatico Pluriennale della Difesa per il triennio 2023-2025*. Consultabile su <https://www.difesa.it/Content/Documents/DPP%202023-2025.pdf>.
- Natalizia, G., Carteny, A. (a cura) (2022). *Come difendere l'ordine liberale. La grand strategy americana e il mutamento internazionale*. Milano: Vita e Pensiero.
- ONU. (2023). *International Trade in Goods and Services Based on UN Comtrade Data*. Consultabile su <https://comtrade.un.org>.
- Pelaggi, S., & Termine, L. (2023). Understanding the Indo-Pacific: geopolitical context. In B. Kratiuk, J. Van den Bosch, A. Jaskólska, & Y. Sato (a cura di), *Handbook of Indo-Pacific Studies*. London: Routledge, pp. 29-47.
- Pugliese, G. (2023). The European Union's security intervention in the Indo-Pacific: between multilateralism and mercantile interests. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 17(1), 76-98. <https://doi.org/10.1080/17502977.2022.2118425>
- SIPRI. (2023). *TIV of Arms Exports from Italy, 2001-2021*. Consultabile su https://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export_values.php.

CONCLUSIONI

ALESSANDRO DUCE*

IPEC e Mediterraneo allargato non costituiscono, al momento, dei progetti definiti, ma rappresentano una sfida. L'indeterminazione dei confini geografici delle due realtà, degli Stati aderenti, l'incertezza sulla ripartizione e la consistenza delle risorse finanziarie, delle strutture societarie, delle priorità nella realizzazione dei corridoi infrastrutturali, aprono la strada a un lavoro tanto rilevante quanto impegnativo. Il futuro resta problematico sia nei rapporti fra i Paesi "membri" sia per quelli "esclusi" di cui è difficile prevedere le reazioni; oltre Pechino, si pensi a Istanbul.

Da dove nasce questa duplice iniziativa? Senza dubbio ha inciso la crisi della "globalizzazione spontanea". Per molti decenni è prevalso il convincimento che la comunità internazionale potesse evolvere verso forme più integrate di rapporti grazie a poderosi strumenti di collegamento economico- finanziario-infrastrutturale (Internet, multinazionali, grandi imprese, ecc.). In questo contesto gli Stati hanno avuto un ruolo passivo o, meglio, di sostegno indiretto a questa prepotente integrazione. Questo apparente equilibrio è stato ridimensionato da contrasti geopolitici fra le grandi potenze, dalla pandemia, dalla crescente conflittualità nelle forniture energetiche e minerarie e dalle emergenze climatiche.

Questa frattura ha originato il rafforzamento di specifiche iniziative delle singole grandi potenze spesso collegate ad altre "medie e piccole"; si è imposta una frantumazione dei rapporti che non di rado ha sconfinato in aperte ostilità. Da parte loro Pechino e Mosca hanno rafforzato i legami all'interno di alcune importanti aggregazioni politico - militari e finanziarie (SCO e BRICS). La Cina in particolare ha rilanciato le ben note Vie della seta proposte nel 2013; esse predispongono collegamenti terrestri, marittimi aerei e digitali, con aree continentali contigue e più lontane (Asia, Africa, Europa, America Latina, sponde artiche, ecc.). Oltre a ciò, è proseguita la sua presenza invasiva in molti Stati per assicurarsi materie prime, licenze di estrazione e miniere. È la moderna diplomazia dell'infrastrutture per cui la RPC riesce anche a offrire il sostegno della Banca asiatica d'investimento per le infrastrutture. Nel 2016, oltre a tutto questo, ha promosso una nuova Via della seta digitale che prevede stazioni di rilevamento in diversi continenti.

Con il tramonto della globalizzazione spontanea e della "cooperazione acritica" non sorprendono le più recenti iniziative per bilanciare queste azioni di fatto esclusive. Indo-Pacifico e Mediterraneo allargato sono aree per attivare nuove collaborazioni fra entità statali che rischiano la marginalizzazione o la dipendenza dalle "Vie della seta" cinesi. È un segno di consapevolezza e al tempo stesso di potenziale vitalità. La formulazione di questi spazi geopolitici ad opera di Italia e India gode del sostegno di Washington seppur per ragioni diverse: da un lato, infatti, gli Stati Uniti mirano a sganciarsi dal Mediterraneo e, quindi, una maggiore prioritizzazione da parte italiana può agevolare gli americani; dall'altro l'India è vista come utile contrappeso e alternativa alla Cina proprio da Washington, che seppur sempre più attenta all'Indo-Pacifico non limita la sua presenza a

* Università di Parma.

questo contesto; mantiene infatti solidi collegamenti a molti livelli (OSA, NATO, alleanze difensive multi e bilaterali, organizzazioni economico finanziarie, ecc.).

Le strategie di collegamento tra Mediterraneo allargato e Indo-Pacifico necessitano di maggiore definizione e costruzione. In questo senso, non bastano i documenti strategici che indicano soltanto degli obiettivi e segnalano opportunità e requisiti per i Paesi che fanno parte di queste aree ma che, giova ricordarlo, sono numerosi e geograficamente non contigui.

L'Italia può avere un ruolo importante in questo processo purché proceda con realismo. Occorre evitare due pericoli: la sopravvalutazione delle proprie capacità o la loro sottovalutazione. Roma è una “media potenza con baricentro regionale”; potrà dunque operare con successo con altri partner sia a livello mediterraneo sia in ottica più ampia se, però, tiene a mente la consistenza delle proprie risorse. La recente decisione di non rinnovare nel 2024 l'accordo bilaterale con Pechino (2019) è la prova di questa consapevolezza; lo squilibrio fra i due contraenti non ha prodotto frutti adeguati e pare più opportuno procedere nei confronti della Cina insieme agli altri partner europei ed occidentali.

Occorre ora che prendano corpo iniziative e proposte concrete da parte del governo italiano in un percorso che non sarà né breve né facile. Contributi importanti devono venire da diversi ministeri con competenze specifiche (Esteri, Difesa, Economia, ecc.) e anche dal Comitato per la politica estera verso l'Indo-Pacifico costituita nel 2023 dalla Commissione Esteri della Camera dei Deputati. È urgente passare dalla progettazione alla costruzione delle strutture operative per impedire che i risultati già raggiunti siano vanificati e finiscano per essere un nuovo “Libro dei sogni”.

Osservatorio di Politica internazionale

Un progetto di collaborazione
tra Senato della Repubblica, Camera dei Deputati
e Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale
con autorevoli contributi scientifici.

L'Osservatorio realizza:

Rapporti

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

Focus

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

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale

www.parlamento.it/osservatoriointernazionale



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Coordinamento redazionale:

Camera dei deputati
Servizio Studi – Dip. Affari esteri
Tel. 06 67604939
Email: st_affari_esteri@camera.it

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