

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

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.

<https://doi.org/10.60981/GI.OPI.210.7>

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 insolte 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).