

# Osservatorio di Politica internazionale



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

## **LA GEOPOLITICA DELL'INDO-PACIFICO E I NUOVI RAPPORTI DI FORZA**

Febbraio 2021

**170**

Approfondimenti



# **LA GEOPOLITICA DELL'INDO- PACIFICO E I NUOVI RAPPORTI DI FORZA NELLA REGIONE**

di Francesca Manenti (Ce.S.I. – Centro Studi Internazionali)

febbraio 2021



## INDICE

Executive Summary .....	5
Introduzione.....	7
I. La strategia cinese e il riassetto delle alleanze nell’Indo-Pacifico .....	10
II. Il riassetto delle alleanze nell’Indo-Pacifico.....	13
III. Le direttrici della competizione nell’Indo-Pacifico .....	17
IV. Competizione marittima e libertà di navigazione .....	26
Prospettive e conclusioni.....	31



## **Executive Summary**

*L'Indo-Pacifico è diventato uno scenario sempre più centrale per la definizione degli equilibri a livello internazionale. Nel corso dell'ultimo decennio, infatti, nella regione compresa tra l'Oceano Indiano e l'Oceano Pacifico si è assistito ad una sovrapposizione di interessi politici, economici e militari, che ha innescato una progressiva ridefinizione dei rapporti di forza degli attori che operano ormai in modo sistematico in quest'area.*

*La rapida ascesa della Cina e l'incremento dell'assertività di Pechino sono stati senz'altro stimoli essenziali per la formulazione di questo nuovo concetto geopolitico, che ridisegna i confini della mappa concettuale asiatica in favore di un unico arco di continuità e che apre alla formazione di nuove alleanze allargate.*

*L'ambizioso progetto del presidente Xi Jinping di creare un ordine internazionale alternativo a quello tradizionale, in cui la Repubblica Popolare sia un nuovo baricentro alternativo agli Stati Uniti, ha avuto un impatto diretto sull'attività cinese in questa regione. Sotto la spinta della BRI e dei nuovi obiettivi di crescita globale, infatti, la Cina ha iniziato a rafforzare la propria presenza nella regione racchiusa tra i due Oceani, testa di ponte naturale per raggiungere il continente africano, i mercati mediorientali e, da ultimo, l'Europa.*

*Il nuovo attivismo cinese ha creato un terreno di intesa importate tra i rivali regionali ed internazionali di Pechino: Giappone, Australia, India e, su tutti, Stati Uniti. Per cercare di tutelare i propri interessi strategici, i quattro Paesi hanno iniziato a promuovere una visione più integrata delle dinamiche che attraversano l'area e a rafforzare la cooperazione multilaterale in quei settori considerati fondamentali per non cedere il passo e per contrastare l'espansione della Cina.*

*In questo modo, il rilancio della connettività regionale e la promozione della libertà di navigazione e del rispetto del diritto internazionale del mare sono diventate le due direttrici fondamentali della competizione geopolitica nell'arco.*

*Il consolidamento del concetto di Indo-Pacifico, tuttavia, potrebbe di per sé portare ad una trasformazione del peso specifico del continente asiatico all'interno del sistema di governance globale. La messa a sistema delle dinamiche politiche, economiche e securitarie tra i diversi quadranti del continente, infatti, potrebbe facilitare l'identificazione di priorità comuni, sui quali i diversi attori regionali potrebbero trovare terreno comune su cui collaborare.*

*In un momento in cui la crisi scatenata dalla pandemia ha portato ad un ripensamento dei rapporti internazionali, i Paesi asiatici sembrano iniziare a guardare sempre più all'interno della regione per elaborare delle soluzioni da cui ripartire e da cui trarre la forza per sostenere la spinta verso la crescita sperata.*

## **Introduzione**

Nel corso degli ultimi trent'anni, l'Asia ha visto crescere progressivamente il proprio ruolo all'interno degli equilibri internazionali. Con la fine della Guerra fredda e con il venir meno dell'ordine bipolare, le spinte demografiche, economiche e sociali proprie dei Paesi asiatici hanno impartito una nuova velocità allo sviluppo del continente e lo hanno posto sempre più al centro della politica globale.

L'eterogeneità dei singoli contesti nazionali e l'estensione del territorio (che potenzialmente abbraccia dalla costa orientale del Giappone alla sponda orientale del Mar Mediterraneo), però, hanno portato ad una parcellizzazione della politica, delle alleanze e degli affari regionali lungo linee di appartenenza geografica e, per certi versi, culturale. Le nozioni stesse di Asia occidentale, Asia meridionale, Sud-Est asiatico, Asia-Pacifico sono categorizzazioni adottate nel tempo dalla Comunità Internazionale e dagli stessi Paesi asiatici per definire i perimetri dei singoli scenari accomunati da simili questioni politiche, sociali o securitarie e per delineare sulla base di essi le rispettive sfere di influenza.

Tuttavia, le trasformazioni innescate dall'era della globalizzazione e il riflesso all'interno della regione dei cambiamenti generati dall'innovazione tecnologica e dal progresso economico hanno portato alla formazione di dinamiche trasversali al continente, che a loro volta hanno facilitato l'emersione di interessi comuni tra attori appartenenti a quadranti diversi.

Sulla spinta di fenomeni quali il superamento dei vincoli geografici dettato dal commercio internazionale e dalla digitalizzazione, l'affermarsi di una nuova idea di connettività e di interconnessione tra sistemi produttivi, Stati e popolazioni, o ancora l'imposizione dell'Asia come nuovo motore dello sviluppo globale (a fronte di un ridimensionamento delle performance delle economie sviluppare in Occidente), la mappa concettuale asiatica ha subito un ripensamento dall'interno.

È proprio in questo contesto, infatti, che ha iniziato ad emergere il concetto di Indo-Pacifico, inteso come un unico arco geopolitico che racchiude al proprio interno i due Oceani e che porta alla luce la comunanza degli interessi economici, politici e strategici tra gli Stati che si affacciano su queste acque.

L'elaborazione di questa nuova categoria nasce all'interno dello stesso continente asiatico e rappresenta la presa di consapevolezza da parte di alcuni governi della possibilità di cercare in Asia, e non al di fuori di essa, le sponde necessarie su cui poggiare la propria crescita. Il termine Indo-Pacifico, infatti, è stato utilizzato per la prima volta dall'ex Primo Ministro giapponese Shinzo Abe nel 2007 durante la visita ufficiale in India, quando,

di fronte al Parlamento indiano, ha auspicato la realizzazione di una nuova partnership strategica tra i due Paesi, che aprisse la strada ad un'Asia allargata formata dall'unione di intenti e interessi tra Oceano indiano e Oceano pacifico<sup>1</sup>.

Rimasto ai margini della politica regionale per alcuni anni, il concetto di Indo-Pacífico è invece diventato il nuovo paradigma di riferimento nel corso dell'ultimo quinquennio e ha sostituito, di fatto, la precedente categoria Asia-Pacífico, non più rispondente alle nuove esigenze nella regione. A partire dal 2013, infatti, Australia (*White Defense Paper*, 2013), Giappone (*Free and Open Indo-Pacific Strategy* 2016), India e Stati Uniti (*National Security Strategy*, 2017) hanno progressivamente inserito questa visione sistemica delle due regioni all'interno dei propri documenti programmatici e delle relative strategie di intervento in Asia.

Il ritrovato interesse per l'Indo-Pacífico è stato motivato essenzialmente da due spinte fondamentali: la galoppante crescita economica degli Stati regionali, abbinata alle prospettive di ulteriore sviluppo nell'area, e, soprattutto, l'ascesa della Cina a nuova potenza internazionale.

La motivazione economico-commerciale è stata senz'altro la prima spinta essenziale per suscitare l'interesse di Tokyo, New Delhi e Canberra verso la possibilità di rilanciare i rapporti intra-regionali e, con essi, le rispettive economie nazionali.

In un momento in cui l'Occidente stava affrontando la coda dell'economia finanziaria, i tre Paesi asiatici hanno guardato con grande interesse alle potenzialità offerte dal proprio continente e al rilancio della cooperazione trilaterale in modo più strutturato rispetto a quanto fatto in passato.

Parallelamente, l'incremento dell'assertività della Repubblica popolare cinese nel Pacifico tanto quanto nell'Oceano indiano ha creato un comune motivo di preoccupazione per i tre attori asiatici e una nuova convergenza tra questi e gli Stati Uniti. Il tentativo di contenere l'espansione cinese è così

---

<sup>1</sup> “My friends, Japan and India have come of late to be of the same intent to form a "Strategic Global Partnership." in which the two countries are going to expand and fortify their relations. [...]. Japanese diplomacy is now promoting various concepts in a host of different areas so that a region called "the Arc of Freedom and Prosperity" will be formed along the outer rim of the Eurasian continent. The Strategic Global Partnership of Japan and India is pivotal for such pursuits to be successful. [...] Now, as this new "broader Asia" takes shape at the confluence of the two seas of the Indian and Pacific Oceans, I feel that it is imperative that the democratic nations located at opposite edges of these seas deepen the friendship among their citizens at every possible level.” *Confluence of the Two Seas, discorso di S.E. Shinzo Abe, Primo Ministro del Giappone al Parlamento della Repubblica Indiana*, <https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/pmv0708/speech-2.html>

diventato il minimo comune denominatore nelle priorità politico-strategiche dei quattro Stati e, di fatto, ha dato nuova sostanza alle possibilità di collaborazione nell'area.

L'Indo-Pacifico è così diventato uno dei palchi principali in cui si consuma la contrapposizione tra Washington e Pechino. Tuttavia, la rivalità tra le due superpotenze non esaurisce affatto la complessità delle dinamiche sottese agli equilibri politici, economici e di sicurezza che caratterizzano questo arco.

Ad oggi, infatti, la regione incorpora i due Stati più popolosi al mondo (India e Cina), tre tra i sistemi democratici più popolosi (India, Stati Uniti e Indonesia), quattro delle economie più grandi (Stati Uniti, Cina, Giappone e India) ed è via di transito per circa il 60% del volume di traffico marittimo mondiale (un terzo del quale passa attraverso il Mar cinese meridionale<sup>2</sup>).

Tale complessità non solo rende particolarmente fluidi i rapporti di forza, ma rappresenta il fondamento stesso della natura profondamente multipolare di questa nuova macroarea, all'interno della quale si sta delineando una nuova trasformazione dell'ordine internazionale.

---

<sup>2</sup> *How Much Trade Transit in the South China Sea?*, ChinaPower  
<https://chinapower.csis.org/much-trade-transits-south-china-sea/>

## **I. La strategia cinese e il riassetto delle alleanze nell'Indo-Pacifico**

Il 2013 è stato un anno di importante spartiacque nella formulazione della politica estera della Repubblica popolare cinese. Con l'ascesa di Xi Jinping al vertice del Partito e dello Stato, infatti, Pechino ha iniziato a settare nuovi obiettivi strategici per la Cina che traessero beneficio dai risultati dello sviluppo economico ottenuti nel decennio precedente per portare il processo di crescita ad un nuovo livello.

Rafforzata l'economia interna, Pechino ha iniziato a guardare con sempre maggior interesse verso l'esterno, per inserirsi a tutti gli effetti come attore proattivo nel sistema globalizzato e trovare un nuovo ruolo nella definizione degli equilibri internazionali. Xi ha così raccolto l'eredità dei suoi predecessori e ha provato ad innescare una "terza rivoluzione"<sup>3</sup>, che consenta al governo di perseguire il tanto ricercato traguardo del "rinnovamento della nazione"<sup>4</sup> attraverso l'affermazione della Cina come nuova potenza globale.

La scoperta di una nuova vocazione internazionale ha portato anche ad un ripensamento strategico delle priorità e degli interessi nazionali della Repubblica Popolare. Per la prima volta nella storia contemporanea, Pechino ha iniziato ad elaborare in modo strutturato la necessità di rafforzare la propria dimensione marittima e, con essa, di accreditarsi come potenza navale all'interno delle aree di proprio interesse strategico.

L'espansione della propria sfera di influenza oltre il Mare Orientale, per garantirsi la protezione delle linee di comunicazione marittima (SLOC), della tutela dei propri interessi all'estero e dell'incremento della propria reputazione internazionale, è così diventata un caposaldo della politica estera cinese. In questo contesto, l'Oceano Indiano ha inevitabilmente assunto una nuova centralità come area di riferimento per la costruzione del progetto di Pechino.

Se già tra la fine degli Anni '80 e la metà degli Anni 2000 le autorità cinesi avevano iniziato a guardare sotto una nuova luce l'Oceano indiano, l'effettiva capacità della Cina di operare in questa regione è sempre rimasta piuttosto limitata e circoscritta ad attività di contrasto alla pirateria nel Golfo di Aden.

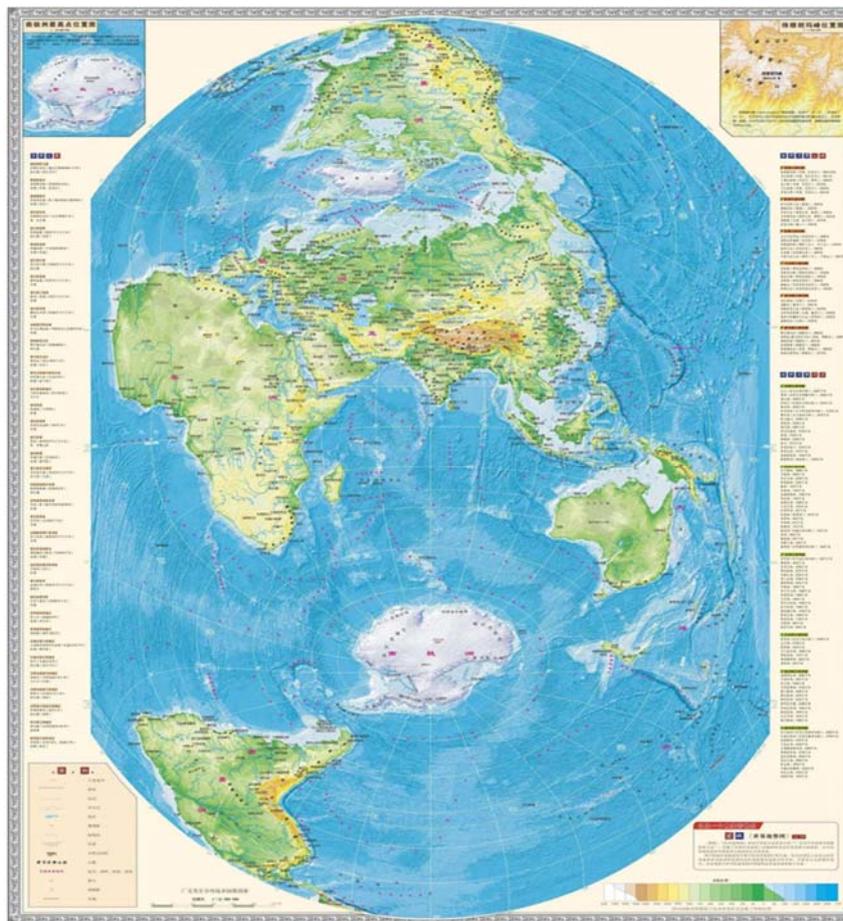
---

<sup>3</sup> *Excerpt: The Third Revolution*, Council on Foreign Relations <https://www.cfr.org/excerpt-third-revolution>

<sup>4</sup> "Per ottenere il rinnovamento della nazione, la Cina deve restare al passo dei tempi e continuare a progredire" *Xi Jinping: The Governance of China*, 2017

L'ambizione internazionale, invece, ha imposto un'accelerata anche all'adeguamento della strategia di definizione dei nuovi interessi nazionali, così come degli strumenti necessari per raggiungerli.

Non è casuale, infatti, che a partire proprio dal 2013 la Cina abbia imposto anche un cambio di postura strategica nello sviluppo del proprio strumento militare, inserendo all'interno dei documenti strategici l'obiettivo di sviluppare una marina d'altura, per ottenere una capacità di operazione e di proiezione fuori area.



*Figura 1 Rappresentazione della mappa disegnata dal professore Hao Xiaoguang, che considera la prospettiva della Cina come "impero di mezzo"*

Ciò ha portato, da un lato, ad una maggior assertività all'interno del Mar cinese meridionale, che è passato dall'essere il giardino di casa su cui affermare la propria sovranità a testa di ponte fondamentale per incrementare la propria capacità di proiezione al di là dello Stretto di Malacca.

Dall'altro, per poter realizzare la nuova aspirazione globale, il governo cinese ha dovuto creare una rete di interconnessioni che rendesse a tutti gli effetti la Cina il baricentro di un nuovo sistema di interessi, economici e commerciali e, di conseguenza, politici. Con il lancio della Belt and Road

Initiative (BRI) il governo cinese ha così messo a sistema la volontà di rafforzare la propria presenza verso ovest con la possibilità di utilizzare la diplomazia economica come volano per la costruzione del ricercato nuovo ordine internazionale.

Questa nuova postura della Cina è stata il grimaldello che ha innescato una nuova stagione di competizione all'interno dell'Asia e, di fatto, ha favorito la formulazione del concetto geopolitico di Indo-Pacifico. L'ambizione internazionale e la rapida ascesa di Pechino, infatti, hanno portato ad un altrettanto rapido mutamento degli equilibri in Asia.

La maggior assertività con cui la Cina ha iniziato a rivendicare una sfera di influenza sempre più ampia e ad operare in aree in cui non aveva mai avuto capacità di penetrazione ha fatto sorgere la forte preoccupazione sia delle altre potenze regionali sia degli Stati Uniti.

## II. Il riassetto delle alleanze nell'Indo-Pacifico

Australia, Giappone e India hanno guardato al progetto della Repubblica Popolare come ad una minaccia diretta per i propri interessi nazionali e ad un potenziale fattore di ridimensionamento del proprio ruolo all'interno degli equilibri di un continente sempre più centrale per la crescita globale. In questo contesto, la necessità di contrastare l'avanzata della Cina di Xi è diventata una priorità nell'agenda politica dei tre Paesi.

Ciò ha creato una convergenza di interessi che ha spinto Tokyo, Canberra e New Delhi ad immaginare dei modi per mettere a sistema questa comune necessità e per rafforzare la collaborazione reciproca in ambiti che avrebbero potuto creare delle sinergie funzionali allo scopo.

In questo modo, il contrasto all'ascesa di Pechino è stato dunque il grimaldello per Australia, Giappone e India per iniziare a guardare al di fuori delle rispettive aree di riferimento (Nordest Asia, Pacifico occidentale, Subcontinente indiano) e proporre una nuova narrativa della geopolitica asiatica, basata essenzialmente su una visione integrata di interessi, condivisi (o potenzialmente condivisibili) da Stati appartenenti a diversi quadranti geografici del continente.

In questo contesto, il concetto di Indo-Pacifico, come arco di continuità e unione tra le dinamiche politiche, economiche e sociali presenti nei due Oceani ha ritrovato un nuovo senso. Annullando la delimitazione geografica tra le due aree, l'Indo-Pacifico ha fatto venir meno l'idea dell'esistenza di bolle di influenza statiche e circoscritte e ha aperto la strada ai tre Paesi per assumere potenzialmente un ruolo nelle dinamiche di tutta la regione.

A partire dal 2013, il concetto di Indo-Pacifico è diventato parte integrante della politica estera di Canberra, Tokyo e New Dehli, che ne hanno fatto un cardine della propria strategia asiatica. Mano a mano che il progetto cinese si è fatto più concreto, infatti, la dottrina dell'Indo-Pacifico viene progressivamente inserita all'interno dei concetti strategici dei tre Paesi.

Il Libro bianco della Difesa australiano del 2016 e del 2017<sup>5</sup>, la *Act East Policy* indiana del 2015 e la *Free and Open Indo-Pacific Strategy* (2016) nipponica sono i primi esempi dei documenti programmatici pubblicati dai tre governi che delineano, a tutti gli effetti, la convergenza delle rispettive politiche regionali verso un maggior attivismo lungo il nuovo arco geopolitico.

---

<sup>5</sup> Benché l'Australia avesse concepito una dimensione indo-pacifica già nel Libro Bianco della Difesa pubblicato nel 2012, è solo negli anni successivi che questo principio diventa un vero e proprio postulato, definitorio della propria postura e dei propri interessi in Asia.

L'affermazione dell'idea di Indo-Pacifico come nuovo riferimento per la geopolitica in Asia, tuttavia, ha conosciuto una forte accelerata nel momento in cui gli Stati Uniti, osservando i propri alleati all'interno della regione, hanno iniziato ad adottare il medesimo metro di riferimento. Washington ha colto l'occasione offerta da questa narrativa di continuità geografica che i partner asiatici avevano iniziato ad impostare, per incardinare su di essa la propria strategia di contenimento con la Cina.

Il riorientamento del focus di Washington verso il Pacifico era già iniziato durante la Presidenza Obama, con la formulazione della strategia del Pivot to Asia e della necessità di inquadrare la politica di competizione con la Cina all'interno di una maglia di alleanze da sviluppare nella regione asiatica<sup>6</sup>. Tuttavia, è solo con l'arrivo alla Casa Bianca dell'Amministrazione Trump che l'Indo-Pacifico è diventato a tutti gli effetti la nuova linea strategica di Washington nella regione.

Oltre all'inserimento dell'area indo-pacifica all'interno della Strategia di Sicurezza nazionale del 2017<sup>7</sup>, l'Amministrazione Trump ha formulato un vero e proprio *framework* strategico per l'Indo-Pacifico che ha delineato le priorità e gli obiettivi da raggiungere con l'azione politico-diplomatica, economica e militare nella regione. Il nuovo arco geopolitico è così diventato l'area fondamentale agli occhi di Washington per continuare a garantirsi la tutela dei propri interessi a livello globale.

In questo contesto, l'ascesa internazionale di Pechino ha assunto sempre più i connotati di una vera e propria competizione strategica, da provare a contenere per scongiurare la formazione di un nuovo polo di influenza internazionale alternativo a quello statunitense e in grado di mettere in discussione la possibilità per gli Stati Uniti di perseguire i propri obiettivi primari: la tutela del suolo nazionale, l'incremento del benessere del Paese, il mantenimento della pace attraverso la capacità di esercitare pressione, l'accrescimento dell'influenza degli Stati Uniti<sup>8</sup>.

L'adozione della dicitura “*Free and Open Indo-Pacific*” ha risposto proprio alla volontà di sottolineare la diversità del modello proposto da Washington rispetto al progetto del rivale cinese e di indicare la libertà di

---

<sup>6</sup> K.Campbell *The Pivot: The Future of American Statecraft in Asia*, Hachette UK, 2016

<sup>7</sup> *National Security Strategy of the United States*, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>

<sup>8</sup> *US Strategic Framework for the Indo-Pacific*, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2021/01/IPS-Final-Declass.pdf>

accesso alle vie di comunicazione marittima e libertà di navigazione nella regione come postulato fondamentale per la sicurezza dell'area.

Allo stesso modo, il cambio di nome del comando delle Forze armate statunitensi responsabile per le attività militari nella regione, da US Pacific Command a *US Indo-Pacific Command*, ha segnato l'intenzione degli Stati Uniti di ripensare la propria postura nella regione e riponderare le proprie alleanze all'interno di un'area geografica ormai divenuta contigua, nella quale l'alleanza con l'India, di fatto, ha assunto la medesima importanza del rapporto con gli alleati storici in Asia nordorientale e nel Pacifico (Giappone, Corea del Sud e Australia).

La competizione tra Stati Uniti e Cina si è così incardinata e sovrapposta alla regione indo-pacifica ed è diventata il principale fattore di influenza delle dinamiche e dei rapporti di forza in quest'area. Per cercare di minare alle fondamenta il progetto di crescita della Repubblica popolare, gli Stati Uniti hanno così intensificato la propria presenza e hanno rilanciato l'intesa con i partner regionali, per cercare di contrastare la strategia cinese nelle sue due dimensioni fondamentali: l'accrescimento del proprio status internazionale attraverso un rilancio dell'interconnessione con i Paesi terzi e l'acquisizione di un dominio marittimo all'interno dell'Indo-Pacifico.

La nuova popolarità assunta dall'idea di considerare Oceano indiano e Oceano pacifico come un'unica area continua ha stimolato anche il recupero di un approccio multilaterale alla gestione delle questioni regionali. Se per la Cina lo Stretto di Malacca rappresentava un imbuto fisico da superare, gli Stati Uniti e i suoi alleati regionali, di fatto, hanno sfruttato il superamento dell'ostacolo geografico rappresentato dallo Stretto per dar vita ad una catena di cooperazione che, in ultima istanza, ricreasse in ogni caso una rete di contenimento per l'espansione cinese.

Questa necessità ha portato Washington, Tokyo, Canberra e New Delhi a rispolverare il dialogo quadrilaterale (comunemente definito Quad), come tavolo di consultazione tra i quattro poli promotori di una gestione dell'arco asiatico basata sulla libertà e sullo Stato di diritto.

Il Quad, in realtà, era nato nel 2004, in seguito al disastro naturale causato dallo tsunami in Indonesia e in gran parte del Sudest asiatico e dell'Asia meridionale, come strumento di coordinamento per la raccolta di aiuti e la gestione dell'emergenza, ma era poi stato sciolto e caduto in disuso. Il comune interesse di rilanciare la cooperazione in ottica anticinese ha portato Stati Uniti, Giappone, Australia e India a recuperare il meccanismo del Quad e ad organizzare degli incontri semestrali per discutere e coordinare le azioni su tematiche di volta in volta considerate priorità comune.

La coagulazione di un fronte di azione di contrasto all'azione cinese con alle spalle il peso politico ed economico degli Stati Uniti non è passato inosservato all'interno della regione e ha suscitato l'interesse anche di attori, come il Vietnam, in cerca di possibilità di diversificazione dei rapporti internazionali per sganciarsi dalla dipendenza nei confronti della Cina. Ciò ha permesso al Quad di poter iniziare a contare su un'architettura flessibile di cooperazione, da attivare a seconda della tematica toccata, e di provare ad allargare progressivamente le maglie della rete di contenimento anti-Pechino.

Con il coinvolgimento anche del Sudest asiatico in questa forma di cooperazione fluida, l'area dello Stretto di Malacca è paradossalmente passata dall'essere un *choke point* geografico ad essere una determinante geopolitica per gli equilibri nell'area.

Sebbene l'interesse a contenere l'ascesa cinese abbia fatto da collante, è opportuno sottolineare che l'architettura di cooperazione sottesa al Quad rimane ancora piuttosto lassa. Il dialogo, infatti, continua ad essere uno strumento di consultazione e non sembra indirizzato verso una maggiore strutturazione dei rapporti o degli impegni da parte degli Stati membri. Lo scheletro di base del gruppo, infatti, continua ad essere basato più su accordi e forme di cooperazione bilaterale o trilaterale costruite nel tempo, piuttosto che sulla messa a sistema di sforzi congiunti tra tutti e quattro i poli.

La principale ragione di questa fluidità può essere ricercata nelle differenze che tuttora permangono tra i membri rispetto ad una standardizzazione dei dettagli della geopolitica dell'Indo-Pacifico, sia in termini di estensione geografica sia di tematiche da includere tra i pilastri della cooperazione.

### III. Le direttrici della competizione nell'Indo-Pacifico

#### *Connettività e investimenti: la partita per il nuovo soft power*

Il rilancio della connettività intra-regionale è diventato un paradigma fondamentale per la competizione geopolitica all'interno dell'area indo-pacifica. L'importanza del legame tra accesso ad infrastrutture di qualità e sviluppo economico, infatti, è da sempre un tasto particolarmente sensibile per molti Paesi dell'area, nei quali la mancanza di una rete infrastrutturale di trasporto, energetica e di servizi adeguata rappresenta tutt'oggi uno dei principali ostacoli alla crescita e all'incremento di competitività agli occhi di possibili investitori internazionali.

#### *Il caso cinese*

Con il lancio della BRI, nel 2013, il governo cinese ha intercettato a tutti gli effetti questo bisogno e lo ha messo a sistema con il proprio interesse di costruire una serie di nodi e di reti in grado di intensificare i flussi (di merci, di capitali e umani) tra il gigante asiatico e il resto del mondo, passando proprio per il Sudest Asiatico e l'Asia Meridionale.

Grazie anche al supporto di strumenti finanziari creati ad hoc, come il *Silk Road Fund* e la *Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB)<sup>9</sup>, il Governo cinese ha avviato un progetto multidimensionale che abbraccia quattro continenti, ma che ha l'Asia al proprio centro. Sotto il cappello BRI, infatti, la Cina ha investito circa 600 miliardi di dollari per la realizzazione di progetti infrastrutturali nei Paesi del sudest asiatico, in Bangladesh, Sri Lanka, Maldive e Pakistan.

Agli occhi di Pechino, questa regione ricopre un ruolo fondamentale di cerniera tra la cintura terrestre e la via marittima, che, nel complesso, compongono i due percorsi maestri della BRI. Non è affatto causale, infatti, che tre dei 6 corridoi economici previsti dall'iniziativa attraversino questa regione e creino dei collegamenti funzionali lungo le direttrici Cina-Pakistan, Bangladesh, Cina, India, Myanmar e Cina-Penisola Indocinese.

Il miglioramento dell'offerta infrastrutturale diventa così essenziale alla Cina non solo per incrementare e rendere più agevoli gli scambi con le

---

<sup>9</sup> Il *Silk Road Fund* è il fondo di investimento statale creato dal governo cinese nel 2014 per finanziare progetti lungo la BRI. La AIIB è la banca di sviluppo multilaterale lanciata da Xi Jinping nel 2013 durante una visita ufficiale in Indonesia con lo scopo dichiarato di finanziare progetti di sviluppo economico e sociale, con un particolare focus sulle infrastrutture, nel continente asiatico.

singole regioni, ma anche per assicurarsi una molteplicità di porte di accesso sulle acque dell'Oceano Indiano, che siano di alternativa all'imbuto naturale dello stretto di Malacca.

Proprio per questo motivo, un'attenzione particolare è stata dedicata alla costruzione di nuovi porti lungo tutto l'arco marittimo di quest'area. Benché gli investimenti cinesi siano stati indirizzati verso la creazione di diverse tipologie di infrastrutture strategiche (di trasporto, energetiche, digitali, ecc.), i principali progetti, già avviati o ancora sulla carta, riguardano la costruzione, l'ammodernamento o l'acquisizione di quote per la gestione di infrastrutture portuali nei Paesi partner dell'iniziativa. Gwadar in Pakistan, Chittagong in Bangladesh, Hambantota e Port City Colombo in Sri Lanka, Kyaupkyu in Myanmar, Malacca in Malesia sono gli esempi più lampanti di questa tendenza.

Come già accaduto per il “filo di perle”<sup>10</sup>, il controllo di questi porti è considerato da Pechino importante non solo per incrementare le possibilità logistiche delle navi commerciali battenti bandiera cinese, ma anche per poter eventualmente contare su degli avamposti strategici grazie ai quali la Marina militare possa intensificare la presenza e la capacità di accesso all'area.

Inoltre, l'investimento finanziario per la realizzazione di infrastrutture strategiche a vantaggio dei Paesi terzi si è rivelato uno strumento con il quale il governo di Pechino è riuscito ad incrementare la propria influenza in quegli stessi Paesi. Ciò non solo come risultato di un'attività di diplomazia economica, ma, talvolta, anche per effetto della così detta “trappola del debito”<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> L'espressione “filo di perle” è stata coniata agli inizi degli Anni 2000 negli Stati Uniti per riferirsi alla catena di infrastrutture portuali disseminate lungo l'Oceano Indiano, dall'Asia fino alla costa africana, che avrebbero potuto rappresentare un supporto logistico per la Marina Militare cinese.

<sup>11</sup> Per trappola del debito si intende il fenomeno per cui la Cina concederebbe ai Paesi lungo la BRI prestiti dal valore così elevato da non poter essere ripagati nei tempi previsti, in modo tale da assumere la proprietà di asset strategici e di aumentare la propria influenza all'interno degli stessi Paesi. Il caso che viene sempre portato ad esempio è la vicenda legata al porto di Hambantota (Sri Lanka), nella quale la Cina è entrata in possesso del terreno destinato alla costruzione dell'infrastruttura portuale in seguito all'incapacità del governo di ripagare il prestito ricevuto da Pechino.

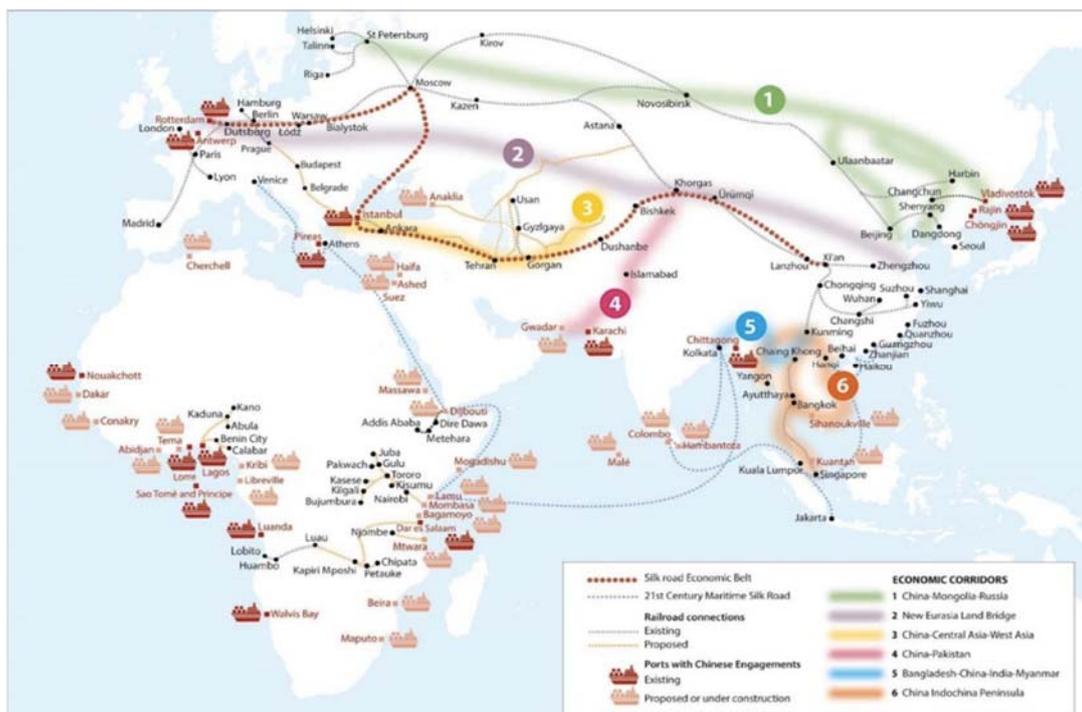


Figura 2 I sei corridoi economici della Belt and Road Initiative. Fonte: OECD

Il successo iniziale ottenuto dalla Cina con il lancio della BRI ha portato gli altri attori della regione ad elaborare delle soluzioni, più o meno coordinate, che potessero dare agli Stati della regione un'alternativa rispetto agli investimenti provenienti da Pechino. Il finanziamento a progetti di rilancio della connettività regionale e la cooperazione allo sviluppo sono così diventate uno dei cardini della partita tra la Repubblica Popolare, Stati Uniti e i membri del Quad.

### *Gli Stati Uniti*

A partire dal 2018, gli Stati Uniti hanno avviato un processo di rafforzamento delle attività in questo ambito, che ha testimoniato una ricalibratura dell'attenzione da parte di Washington sulla partita dell'Indo-Pacifico.

Nel corso degli ultimi tre anni, infatti, il governo statunitense ha avviato una serie di iniziative per la promozione degli investimenti nei settori dell'energia, delle infrastrutture e della connettività in quest'area, che

servissero da cornice per un rilancio della presenza e dell'influenza di Washington nelle dinamiche di sviluppo regionali<sup>12</sup>.

L'iniziativa principale in questa direzione è stata l'approvazione del *Better Utilization of Investments Leading to Development Act* (BUILD). Il BUILD Act è stato pensato per modificare il quadro di disciplina degli investimenti degli Stati Uniti all'estero, attraverso l'introduzione dell'*International Development Finance Corporation* (IDFC), che dovrebbe in parte sostituire la precedente agenzia di supporto agli investimenti all'estero, la *Overseas Private Investment Corporation* (OPIC), e la *United States Agency of International Development* (USAID).

L>IDFC è un ente del Governo statunitense creato *ad hoc* per facilitare gli investimenti privati a supporto delle attività di sviluppo diretti nelle economie emergenti, le cui competenze spaziano da concedere prestiti, ad emettere assicurazioni e riassicurazioni o ancora assumere quote di minoranza all'interno di un investimento (sebbene con limitazioni)<sup>13</sup>.

Inquadrata tra gli strumenti a disposizione dell'esecutivo, l>IDFC nasce con lo scopo precipuo di supportare gli obiettivi di politica estera e gli interessi economici degli Stati Uniti a livello internazionale ed è stata pensata per render maggiormente competitivi l'offerta statunitense all'estero rispetto agli interventi sponsorizzati dalla Cina.

La formulazione del BUILD Act si è inserita all'interno del più ampio *framework* di pianificazione strategica per l'Indo-Pacifico formulato dall'Amministrazione Trump e ha consentito a Washington di dimostrare ai partner internazionali di essere pronto a mettere il peso economico degli Stati Uniti dietro a possibili iniziative di interesse comune in un'area ormai diventata prioritaria per i propri interessi.

L'approvazione della legge, infatti, è andata di pari passo con il rilancio della *partnership* trilaterale tra Stati Uniti, Giappone e Australia, con la quale i tre alleati hanno voluto creare un'alternativa a disposizione degli Stati asiatici rispetto alle proposte avanzate sotto il cappello della BRI.

---

<sup>12</sup> Tra le iniziative promosse da Washington si ricordano la *Enhancing Development and Growth Through Energy* (ASIA EDGE), per la realizzazione di interventi in supporto all'accesso all'energia, alla diversificazione energetica e alla sicurezza energetica; l'*Infrastructure Transition and Assistance Network* (ITAN), per fornire assistenza ai Paesi regionali nella realizzazione di opere infrastrutturali, attraverso la creazione di programmi di *capacity building*, di servizi consulenza in ambito contrattuale e di attrazioni di investimenti privati.

<sup>13</sup> *BUILD Act: Frequently Asked Questions about the New US International Development Finance Cooperation*, Congressional Research Service, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R45461.pdf>

Nel novembre dello stesso 2018, infatti, Washinton, Tokyo e Canberra hanno firmato un *Memorandum of Understanding* per avviare una collaborazione ad hoc per la realizzazione di infrastrutture nell'Indo-Pacifico, attraverso la mobilitazione di risorse finanziarie provenienti dal Dipartimento Affari Esteri e dalla *Export Finance and Insurance Corporation* australiani, dalla *Japan Bank for International Cooperation* giapponese e dalla IDFC statunitense.

Riscontrando oggettive difficoltà nel mettere sul piatto capitali proporzionati a quelli offerti dalla BRI, i tre Paesi hanno cercato di far leva sul timore degli Stati di esporsi al rischio della trappola del debito<sup>14</sup> o sulle possibili inefficienze degli interventi cinesi (in termini di qualità dei risultati e di trasparenza dei processi) e hanno costruito intorno alla partnership una serie di iniziative pensate per offrire servizi e garanzie corollari agli investimenti.

Rientra in questo ambito, per esempio, la *Blue Dot Network*<sup>15</sup>, l'iniziativa lanciata per promuovere infrastrutture di alta qualità attraverso il rilascio di una certificazione che ne attesti il rispetto di standard di trasparenza, sostenibilità e impatto sullo sviluppo<sup>16</sup>.

Nonostante questi strumenti siano ancora in fase di perfezionamento, la partnership si è rivelata utile per operare in modo congiunto e coprire a tappeto tutta l'area di possibile competizione con Pechino, anche al di fuori del tradizionale inquadramento tematico e geografico della BRI.

La prima occasione di attuazione di questa triangolazione, infatti, si è avuta nel Pacifico occidentale, una regione strategica sia per l'Australia sia per gli Stati Uniti e in cui la Cina ha intensificato la propria attività nel corso degli ultimi anni.

Nell'ottobre 2018, sotto il cappello della cooperazione trilaterale è stata approvata la *Papua New Guinea Electrification Strategy*, l'iniziativa quinquennale dal valore di 57 milioni di dollari che dovrebbe portare il 70% della popolazione locale ad accedere in modo stabile alle forniture di elettricità entro il 2030 (rispetto al 20% attuale), per sostenere lo sviluppo economico del Paese.

---

<sup>15</sup> *Blue Dot Network*, <https://2017-2021.state.gov/blue-dot-network/index.html>

<sup>16</sup> La certificazione sarebbe funzionale anche a sbloccare l'arrivo di capitali privati su questi progetti, così da colmare il disavanzo rispetto alla capacità di mobilitazione finanziaria messa in campo da Pechino e dalle imprese di Stato.

Oltre che sul settore infrastrutturale, la competizione con la Cina nelle isole del Pacifico si sta sempre più spostando su settori dall'alto valore strategico, sia civile sia militare, come la connettività digitale.

La partita dei cavi sottomarini, fondamentali per lo sviluppo delle economie locali tanto quanto per la gestione dei network di comunicazioni, è parte integrante della rivalità tra Pechino e gli alleati del Quad. Nell'ottobre dello scorso anno, i tre Paesi hanno annunciato di aver approvato il cofinanziamento (30 milioni di dollari) che porterà all'installazione di un nuovo cavo sottomarino a Palau, che dovrebbe collegare l'isola del Pacifico con il *Trans Pacific Network* (TPN), il cavo sottomarino finanziato dall'IDFC statunitense per congiungere gli Stati Uniti al Sudest Asiatico<sup>17</sup>.

Nonostante gli Stati Uniti facciano la parte del leone all'interno della partnership trilaterale, il successo di questa cooperazione è in larga parte dovuto all'attivismo e alla reputazione di Australia e, soprattutto, Giappone quali interlocutori di riferimento per gli altri Stati asiatici.

Le iniziative dei singoli alleati, infatti, si dimostrano sempre più dei vettori in grado di facilitare il dialogo o di creare le condizioni ideali affinché un'eventuale azione multilaterale messa in atto con gli altri membri del Quad possa moltiplicare i benefici sperati.

### *L'Australia*

Canberra rappresenta un pilastro soprattutto per il coinvolgimento proprio del Pacifico Occidentale, tra le aree strategiche di riferimento per gli interessi australiani. L'Australia, infatti, è il principale partner allo sviluppo per le isole del Pacifico e, attraverso l'utilizzo di strumenti quali l'*Australian Infrastructure Financing Facility for the Pacific* (AIFFP), il governo di Canberra si adopera ormai in modo sistematico per la realizzazione di interventi infrastrutturali e di sviluppo nel settore dell'energia, dell'acqua, delle telecomunicazioni e dei trasporti.

L'azione australiana in questa regione si inserisce nel contesto della così detta *Pacific step-up policy*, formulata nel 2016 e da allora tra le principali priorità della politica estera di Canberra. Il coinvolgimento diretto all'interno della regione, di fatto, ha consentito all'Australia di ritagliarsi un ruolo privilegiato nel dialogo con i governi e le comunità locali in Papua Nuova Guinea, Isole Solomon, Isole Fiji, specialmente per la gestione e il *capacity building* in questioni che rappresentano le principali sfide per il futuro

---

<sup>17</sup> Con una lunghezza di oltre 16.000 chilometri, il TNP, una volta completato, sarà il cavo sottomarino più lungo al mondo.

sviluppo di quest'area, quali la lotta al cambiamento climatico e la mitigazione dei rischi economici ad esso legati, lo sviluppo di una connettività fisica e digitale e la produzione di energie sostenibili.

### *Il Giappone*

Se il ruolo dell'Australia è ancora prevalentemente focalizzato sul quadrante del Pacifico, il Giappone ha invece un approccio di più ampio respiro al tema degli investimenti e della cooperazione allo sviluppo. Pioniere della diplomazia economica già dal secondo dopoguerra, il Giappone ha utilizzato gli aiuti allo sviluppo e il supporto all'industrializzazione nei Paesi di interesse come strumento per aprirsi nuovi mercati, guadagnare influenza politica e assicurarsi l'approvvigionamento energetico necessario a supportare la propria crescita ben prima che tutto questo diventasse di moda.

Nel 2016, gli investimenti diretti esteri giapponesi nei Paesi asiatici (ad esclusione di Cina e Hong Kong) si attestavano intorno ai 260 miliardi di dollari, superando di misura quelli di Pechino (58,3 miliardi). Con il dichiarato intento di promuovere la connettività tra i due oceani, l'allora primo ministro Abe ha cercato di rispolverare questo legame esistente con le regioni circostanti attraverso il lancio di un nuovo approccio agli investimenti allo sviluppo e, in particolare, alle infrastrutture, che si incardinasse sul concetto di qualità e di crescita qualitativa a favore dei Paesi terzi.

Sottolineando la volontà di stimolare una crescita inclusiva, sostenibile e basata sul trasferimento di *expertise* agli Stati ricettori dell'investimento, Tokyo ha lanciato non solo una proposta alternativa alla BRI, ma, soprattutto, un modello alternativo alla tipologia di sviluppo avanzata dall'iniziativa cinese.

A questo scopo, il Governo Abe ha inaugurato la *Partnership for Quality Infrastructure* (2015) e, successivamente, la *High-Quality Infrastructure Export Expansion Initiative* (2016), con la prospettiva di destinare circa 2 miliardi di dollari all'anno alla creazione di infrastrutture all'estero.

Negli ultimi cinque anni, dunque, il Giappone ha sponsorizzato la costruzione di infrastrutture lungo tutto l'arco dell'Indo-Pacifico<sup>18</sup>: un

---

<sup>18</sup> Nella concezione giapponese l'Indo-Pacifico non si limita al quadrante asiatico, ma interessa anche la costa orientale dell'Africa. I progetti realizzati nel continente africano (tra cui i porti in Mozambico, Kenya e Madagascar) esulano però dal focus adottato in questo approfondimento.

terminal container a Yangon e un porto con annessa area di libero scambio a Dawei (Myanmar), per il valore complessivo di 1 miliardo di dollari; l'ampliamento del porto di Sihanoukville (Cambogia), dal valore di 200 milioni di dollari; la costruzione del porto di Matarbari (Bangladesh); il miglioramento della linea ferroviaria Bangkok-Chiang Mai (Thailandia); una serie di arterie stradali in Vietnam, Laos, nonché due corridoi economici (uno di collegamento tra il porto vietnamita di Da Nang e il Myanmar, attraverso Laos e Thailandia, e l'altro tra Ho Chi Minh City e Dawei), nell'ambito della *Japan-Mekong Initiative*.



Figura 3 Fonte: Japan International Cooperation Agency

All'interno dell'impegno nella regione, Tokyo ha dedicato un'attenzione particolare al rafforzamento dell'India, non solo perché rappresenta potenzialmente un partner economico di primo riguardo, ma soprattutto perché è l'elemento essenziale per dare senso e significato al concetto stesso di Indo-Pacifico.

Già a partire dal 2014, i due Stati hanno elevato le relazioni bilaterali al grado di *partnership* strategica, che avrebbe abbracciato, tra gli altri temi, la connettività, la realizzazione di corridoi industriali e di poli industriali, infrastrutture e trasporti di nuova generazione ed energie rinnovabili. In questo quadro rientra la cooperazione bilaterale per lo sviluppo della

connettività nell'India nordorientale<sup>19</sup> e il progetto di costruzione della ferrovia Mumbai-Ahmedabad, che dovrebbe terminare nel 2023.

Oltre allo sviluppo di una rete di trasporto interna all'India, la *partnership* Tokyo-New Delhi sta diventando un'asse importante anche per la cooperazione congiunta in Paesi terzi. A partire dal 2017 l'India ha appoggiato l'iniziativa *Qualitative Infrastructure*, con l'impegno di promuovere l'integrazione tra gli Stati affacciati sulle acque dell'Oceano indiano.<sup>20</sup>

Ciò è stato reso possibile dall'interesse del governo indiano di rilanciare il proprio ruolo all'interno della regione, in risposta alla crescente attività della Cina in un'area che New Delhi aveva sempre dato per scontato fosse parte della propria sfera di influenza. Sotto il cappello della *Act East Diplomacy*, infatti, l'India ha iniziato a cercare un coinvolgimento maggiore con il proprio vicinato e negli affari regionali.

Nonostante i risultati concreti di questo cambio di passo siano ancora piuttosto ancora limitati, il governo indiano ha indirizzato la propria attenzione in primis verso gli Stati del Sudest Asiatico e del proprio vicinato. In questo contesto, per controbilanciare l'incremento della presenza cinese nelle acque dell'Oceano indiano, New Delhi ha investito nella realizzazione di porti commerciali in Iran (porto di Chabahar), in Bangladesh (Mongla e Chattogram), Myanmar (Sittwe) e Indonesia (Sabang).

---

<sup>19</sup> Per India nordorientale si intende l'unità politica e amministrativa che comprende gli Stati indiani di Arunachal Pradesh, Assam, Manipur, Meghalaya, Mizoram, Nagaland e Tripura, lo Stato himalayano del Sikkim e la divisione di Jalpaiguri.

<sup>20</sup> L'idea iniziale era quella di creare un corridoio di collegamento tra Asia e Africa (*Asia-Africa Growth Corridor*), ma fino ad oggi non ci sono stati ancora sviluppi significativi al riguardo.

#### **IV. Competizione marittima e libertà di navigazione**

La nuova centralità dell'arco Indo-Pacifico nel complesso degli equilibri globali è stata fortemente determinata anche dall'accentuarsi della dimensione marittima nella competizione tra Stati. Come già ricordato in precedenza, il progetto di ascesa internazionale formulato dal Presidente Xi ha comportato una rivalutazione della postura strategica della Cina e della necessità di sviluppare una capacità di proiezione di potenza al di là dello Stretto di Malacca.

Questo obiettivo ha un duplice valore agli occhi di Pechino. Innanzitutto, garantire il controllo e la sicurezza delle linee di comunicazione marittima, che ricoprono un'importanza fondamentale per i flussi commerciali da e verso la Cina e per l'approvvigionamento energetico del gigante asiatico.

La crescita economica conosciuta negli ultimi anni, infatti, ha incrementato non solo gli scambi di import-export con l'esterno, ma anche il fabbisogno energetico richiesto dalla Repubblica popolare per alimentare la macchina dello sviluppo interno. Per un Paese come la Cina, fortemente dipendente dalle importazioni dal Medio Oriente e dall'Africa<sup>21</sup> per il proprio fabbisogno energetico e tra i leader mondiali del commercio marittimo, la sicurezza delle SLOCs è diventata sempre più una priorità strategica in ambito di sicurezza.

Ciò ha reso necessario per le autorità cinesi assicurarsi la possibilità di annullare i possibili ostacoli rappresentati dalle strozzature naturali degli stretti all'imbocco del Mar cinese meridionale e dotarsi di una catena logistica tale da garantirsi l'accesso e poter operare anche ben al di fuori delle proprie acque territoriali.

Le nuove esigenze hanno trovato corrispondenza nella strategia di modernizzazione e sviluppo dello strumento militare della Repubblica popolare. Con un budget per la Difesa in costante crescita nell'ultimo quinquennio<sup>22</sup>, la Cina ha dedicato una particolare attenzione al rinnovamento della Marina militare, per dotarla di nuove capacità di guerra anfibia e di proiezione dal mare, nonché per incrementare la costruzione di

---

<sup>21</sup> Nel 2019, la Cina ha importato il 44% del petrolio dal Medio Oriente (primo partner Arabia Saudita) e il 18% dall'Africa (primo partner Angola). Fonte US Energy Information Administration, <https://www.eia.gov/international/analysis/country/CHN>

<sup>22</sup> Dal 2016 in poi il rialzo annuo era sempre stato compreso tra il 7.2 e l'8.1%, con un trend ascendente che ha fatto crescere la spesa di Pechino per la difesa, ufficialmente, da 14.6 miliardi di dollari nel 1999 a 177.61 miliardi nel 2019. Vedi D. Morengi, "La Cina spinge l'acceleratore della modernizzazione militare", CeSI, <http://cesi-italia.org/articoli/1211/la-cina-spinge-lacceleratore-della-modernizzazione-militare>

navi *blue water*, per potenziare la già nutrita componente d'altura della flotta, di importanza fondamentale per le operazioni fuori area.

Applicando la dottrina della difesa attiva alla rinnovata ambizione di dominio marittimo, inoltre, Pechino sarebbe intenzionata a sviluppare non solo la terza portaerei, ma anche nuovi sottomarini nucleari in grado di fornire deterrenza per la sicurezza propria e dei propri interessi strategici.

Nonostante gli sviluppi sulla carta, il rafforzamento del dispositivo nelle sue componenti più strategiche resta ancora principalmente una questione numerica e non vi è stato ancora riscontro operativo che possa effettivamente testimoniare come il cambio di postura strategica sia corrisposto ad un'evoluzione delle capacità di impiego e dottrinali di sistemi complessi come le portaerei.

Allo stesso tempo, però, la nuova proiezione marittima si è tradotta in una maggiore assertività delle azioni cinesi nelle acque prospicienti la costa: il Mar orientale e, soprattutto, il Mar cinese meridionale. Entrambi i teatri sono da sempre oggetto di disputa tra Pechino e gli Stati rivieraschi per le rispettive rivendicazioni di sovranità sulle acque e su una serie di isole ed atolli al proprio interno. Nel Mar orientale, Pechino contende al Giappone la sovranità sulle isole Senkaku (in cinese Diaoyu).

Nel Mar cinese meridionale, invece, la partita marittima è decisamente più complessa e vede il sovrapporsi di interessi politici, economici e strategici di Pechino e Brunei, Filippine, Malesia, Indonesia, Vietnam e Taiwan, in una contrapposizione che ha avuto inizio negli Anni '70, ma che si è inasprita nel corso degli ultimi sette anni.

In questo quadrante, la Cina rivendica la sovranità su circa il 90% delle acque e diritti di controllo del transito, di pesca e sfruttamento delle risorse del sottosuolo comprese in quest'area. In un momento di ripensamento del proprio ruolo internazionale, anche il Mar cinese meridionale è passato dall'essere il giardino di casa su cui imporre il proprio controllo per poter sfruttare al meglio le risorse e difendersi da possibili attacchi ad una testa di ponte fondamentale per incrementare il raggio di proiezione della propria capacità operativa e per neutralizzare eventuali tentativi di contenimento da parte di attori terzi.

Dando una nuova interpretazione al dilemma di Malacca<sup>23</sup>, Pechino guarda alla capacità di scavalcare lo stretto come la variabile chiave per

---

<sup>23</sup> Espressione coniata dall'ex Presidente Hu Jintao per indicare il rischio che la Cina correva nell'essere così dipendente dalla viabilità dello Stretto di Malacca per le importazioni e la necessità di trovare delle soluzioni per minimizzare eventuali pericoli derivanti da un embargo o da un blocco navale.

scongiurare di essere confinata al ruolo di mera potenza terrestre e di non poter così raggiungere quell'ulteriore crescita internazionale pianificata dalla *leadership*. Ciò spiega il cambio di passo adottato dalla Cina nel più ampio contesto delle dispute e l'intransigenza con cui, negli ultimi anni, ha portato avanti l'opera di rafforzamento ed intensificazione della propria presenza nelle acque contese.

A partire dal 2016, Pechino ha avviato una serie di operazioni di dragaggio negli arcipelaghi delle Spratly e delle Paracels<sup>24</sup> al fine di ampliare la superficie edificabile di alcune isole o per creare ex novo isole artificiali, sulle quali costruire infrastrutture portuali, piste di atterraggio o installazioni militari.

L'insediamento su questi atolli disabitati è importante non solo per estendere il controllo sulle acque circostanti, ma anche per costruire delle teste di ponte logistiche di supporto per la proiezione di potenza oltre gli stretti, verso l'Oceano indiano.

L'importanza strategica del Mar cinese meridionale agli occhi di Pechino è anche confermata dall'incremento delle esercitazioni effettuate dalle Forze Armate cinesi nel corso degli ultimi anni, come dimostrazione di forza per gli Stati rivieraschi che contestano le rivendicazioni avanzate dalla Cina e le considerano una violazione dei propri interessi strategici.

Le manovre eseguite in diverse occasioni dalla PLAN sono sempre state finalizzate non solo a mostrare la superiorità numerica e capacitiva rispetto ai vicini, ma soprattutto a sottolineare la risolutezza a ricorrere allo strumento militare per difendere il posizionamento guadagnato all'interno dell'area.

All'attività nel Mar cinese meridionale e di pari passo con lo sviluppo della BRI, nel corso degli ultimi sette anni la Cina ha iniziato a portare avanti anche un'azione di engagement mirato nei confronti di alcuni Paesi nell'Oceano indiano.

Attraverso un attento bilanciamento tra diplomazia militare, fornitura di equipaggiamenti militari ed esercitazioni congiunte, Pechino ha intensificato i rapporti con Pakistan, Bangladesh, Sri Lanka, Maldive e Myanmar, mettendo un importante piede in posti strategici dell'area compresa tra il Sud-Est asiatico e il Subcontinente indiano.

Il ritrovato attivismo marittimo cinese non è certo passato inosservato ai rivali regionali e internazionali di Pechino e, ad oggi, rappresenta uno degli ambiti principali in cui si esplicita la competizione per l'Indo-Pacifico. La comune preoccupazione per la crescente capacità navale e per l'assertività

---

<sup>24</sup> Ad oggi la Cina ha realizzato 20 avamposti delle Paracels e 7 nelle Spratly.

della Repubblica popolare ha costituito un importante terreno comune per formare delle sinergie tra Stati Uniti, alleati regionali e attori interessati a tutelare i propri interessi nazionali, in contrasto con le attività di Pechino.

Washington rappresenta senz'altro il perno principale della cintura di contenimento in chiave anti-Cina. Benché non prendano parte in questioni di merito nell'ambito delle dispute marittime, gli Stati Uniti si fanno promotori dell'inviolabilità del principio di libertà di navigazione e del rispetto del diritto internazionale (così come disciplinato dalla Convenzione sul diritto del mare dell'ONU – UNCLOS).

Ciò si è tradotto in un'intesa attività di pattugliamento della Marina statunitense nelle acque regionali come deterrente per attività coercitive da parte cinese nei confronti degli Stati rivieraschi e Washington si è posto apertamente come sponda per tutti i Paesi interessati a condividere la medesima concezione di libertà di navigazione nella regione.

Le manovre delle rispettive marine in mare aperto hanno portato ad un inevitabile innalzamento delle tensioni bilaterali nel corso degli ultimi anni. La recente dichiarazione da parte dell'ex Amministrazione Trump di considerare illegale ogni attività di fortificazione, esplorazione e sfruttamento delle risorse naturali e interdizione da parte della Cina al di fuori della propria zona economica esclusiva sembra destinata ad irrigidire ulteriormente le tensioni nell'area.

Nonostante non ci siano state dirette conseguenze, la presa di posizione di Washington ha lanciato un chiaro segnale politico che è stato accolto con favore non solo dai membri del Quad, ma anche da Stati quali Vietnam e Filippine, che potrebbero cercare ora di recuperare il terreno perso nei confronti di Pechino.

A corollario dell'azione statunitense, Giappone, Australia e India rappresentano sempre più le altre tre punte di un diamante pensato per provare a circoscrivere nei minimi termini gli spazi di manovra consentiti a Pechino. Oltre al supporto fornito durante le operazioni di pattugliamento a guida statunitense, i tre Paesi hanno dato vita nel corso degli ultimi anni ad una serie di accordi bilaterali e trilaterali finalizzati ad intensificare e rilanciare la cooperazione in materia di Difesa e di sicurezza marittima.

Il recente accordo tra Canberra e New Delhi (giugno 2020), le esercitazioni congiunte biennali organizzate da Giappone e India al largo della costa occidentale indiana (JIMEX) o, ancora, l'esercitazione MALABAR nella Baia del Bengala (a cui ha ricominciato a prendere parte anche l'Australia l'anno scorso) sono tutti esempi che mettono in luce l'impatto della competizione marittima sugli equilibri, instabili, di questa

regione. Sebbene non ci sia ancora alcun disegno di maggior strutturazione del dialogo quadrilaterale, la sinergia e le esperienze acquisite attraverso le esercitazioni potrebbero essere importanti per iniziare ad impostare un utilizzo più integrato delle rispettive capacità, in modo tale da incrementare l'efficacia di eventuali azioni congiunte in teatri di comune interesse.

## **Prospettive e conclusioni**

Gli eventi del 2020 hanno avuto un impatto significativo sulla regione dell'Indo-Pacifico e hanno parzialmente modificato le condizioni di equilibrio all'interno dell'area. Innanzitutto, la diffusione della pandemia da COVID-19 ha travolto la regione e ha costretto i governi a rivedere le proprie priorità non solo per gestire l'emergenza sanitaria, ma anche la catena di effetti collaterali che ha destabilizzato i sistemi economici e sociali di molti Paesi.

La messa in discussione del sistema globalizzato e la crisi economica internazionale hanno creato un clima di profonda incertezza e sembrano aver incentivato alcuni attori regionali a guardare con maggiore attenzione all'interno della regione, invece che all'esterno, per trovare le soluzioni necessarie per uscire dal momento di difficoltà.

In secondo luogo, la Cina del Presidente Xi Jinping si è trovata a dover affrontare la prima vera e propria crisi politica, che avrebbe potuto mettere a repentaglio la sostenibilità del progetto di ascesa a nuova potenza internazionale.

Lo scoppio della pandemia, prima, e il congelamento degli scambi internazionali, poi, hanno impartito una pesante battuta di arresto a tutta la macchina politica, economica e culturale messa in moto dalla BRI e il modello proposto come alternativa al tradizionale ordine globale Stati Uniti-centricò ha vacillato in modo serio per la prima volta dal 2013.

Parallelamente, la rivalità con gli Stati Uniti ha conosciuto una netta accelerata, tanto da ridurre i rapporti tra le due superpotenze ai minimi termini. La polarizzazione del dibattito con Washington ha avuto effetti diretti anche nei rapporti con alcuni dei Paesi della regione. In un momento di particolare difficoltà interna e internazionale della Repubblica Popolare, infatti, Pechino ha reagito irrigidendo la propria posizione verso l'esterno e cercando di lanciare dei segnali di forza per mettere in sicurezza i propri interessi nazionali. L'irrigidimento delle relazioni con l'India e il deterioramento delle relazioni con l'Australia sono due dei principali esempi di questa tendenza.

In questo contesto, le possibili direttrici per lo sviluppo futuro delle dinamiche di una regione ancora destinata ad essere al centro degli equilibri globali potrebbero essere determinate da due fattori principali: la postura che assumerà la nuova Amministrazione Biden verso l'Indo-Pacifico e la maturazione dei rapporti politico-strategici tra gli attori asiatici.

In continuità con quanto accaduto durante le due precedenti Amministrazioni, anche il nuovo Presidente sembra intenzionato a porre

l'Indo-Pacifico al centro della politica estera di Washington. All'interno della squadra di governo, infatti, Biden ha nominato Kurt Campbell, tra i teorizzatori del Pivot to Asia durante gli anni trascorsi da Assistente Segretario di Stato per l'Asia Orientale e il Pacifico nella Presidenza Obama, per il quale è stato creato ad hoc l'incarico di Coordinatore per l'Indo-Pacifico all'interno del Consiglio per la Sicurezza Nazionale.

Conoscitore della regione e dei dossier prioritari per Washington, Campbell si troverà innanzitutto a raccogliere l'eredità lasciata dalla precedente amministrazione e valutare lo stato di salute delle alleanze nella regione. Nonostante anche durante gli anni di Trump gli Stati Uniti abbiano giocato un ruolo centrale nelle questioni politiche e securitarie tra i due oceani, i risultati, in termini di capitale politico raccolto, sono stati al di sotto delle aspettative.

Ciò è stato dovuto essenzialmente a due fattori. In primis, l'incertezza legata all'affidabilità della Casa Bianca, che, in nome dell'*America First*, ha ridimensionato il coinvolgimento degli Stati Uniti in ambiti importanti per alcuni Stati interessati a creare un'Asia meno dipendente dallo strapotere della Cina (per esempio, gli accordi multilaterali come il *Trans Pacific Partnership*).

Inoltre, la rapida escalation di toni tra Washington e Pechino ha portato ad un'ideologizzazione del confronto. Questo ha spinto alcuni partner asiatici a prendere le distanze, per non trovarsi nella situazione di dover prendere una posizione netta tra i due contendenti, poiché la competizione con la Cina non può, e forse non vuole, essere un gioco a somma zero. Al contrario, la partita dell'Indo-Pacifico rappresenta per alcuni Stati asiatici proprio un modo per riequilibrare i rapporti di forza nei confronti di Pechino e per trovare delle leve da poter usare nella contrattazione con la controparte cinese su altri tavoli, anche bilaterali.

In questo contesto, l'Amministrazione Biden potrebbe decidere di rivedere l'impostazione della postura statunitense nella regione, partendo da una definizione più pragmatica degli obiettivi da raggiungere. Un primo segnale in questa direzione sembrerebbe arrivare dalla stessa scelta lessicale adottata dalla Casa Bianca per definire la regione, che ha sostituito il "free and open" con "*secure and prosperous*". In questo modo, gli Stati Uniti potrebbero avere già chiari i tavoli sui quali rilanciare sia la cooperazione con i partner nell'area sia la competizione con la Cina: sicurezza marittima e recupero delle relazioni commerciali.

L'approccio pragmatico potrebbe consentire all'Amministrazione Biden di provare ad indirizzare gli sviluppi degli equilibri e della gestione delle

questioni nella regione. In questo il dialogo Quad potrebbe trovare un nuovo impiego e diventare sempre più un meccanismo di consultazione dalla composizione variabile a seconda dei temi in agenda.

Un esperimento in questa direzione è già stato fatto dalla precedente Amministrazione, con la convocazione di un meeting del Quad, la cui partecipazione era stata allargata a Nuova Zelanda, Vietnam e Corea del Sud, per discutere delle possibili soluzioni per ripartire dopo la crisi scatenata dalla pandemia. Denominato Quad Plus, questo meccanismo potrebbe diventare un nuovo modello di discussione e di consultazione per gestire le priorità comuni nella regione.

Inoltre, Washington potrebbe estendere l'invito alla partecipazione anche ad attori extra-regionali interessati ad entrare nella partita dell'Indo-Pacifico, sui quali poter contare per assicurarsi un rafforzamento delle sponde a disposizione su cui contare e accrescere la propria influenza nell'area. Quest'ultima, infatti, sta attirando l'attenzione anche di Paesi che fino ad ora sono stati osservatori esterni o hanno avuto un ruolo piuttosto marginale nelle dinamiche indo-pacifiche.

Il recente rinvigorismento delle relazioni tra India e Israele e il potenziale interesse di Tel Aviv nel rafforzare il proprio status nella regione potrebbe portare il governo israeliano a cercare delle opportunità di maggior coinvolgimento in quest'area<sup>25</sup>.

Allo stesso modo, anche Paesi europei, come Francia, Gran Bretagna e, più recentemente, Germania, hanno iniziato a rafforzare i rapporti con alcuni Stati della regione e ad elaborare una nuova attenzione per l'evoluzione delle condizioni di stabilità nella regione compresa tra i due oceani. Un effettivo incremento del coinvolgimento di questi Stati consentirebbe a Washington di poter contare su Paesi che condividono i medesimi principi e valori di fondo per impostare la gestione degli affari internazionali.

Parallelamente, un atteggiamento maggiormente pragmatico potrebbe aprire anche ad una rimodulazione della competizione con la Cina. Fermo restando la rivalità strategica di base tra le due superpotenze, un'agenda impostata su obiettivi concreti e condivisi sia da Washington che da Pechino potrebbe contribuire ad abbassare i toni del confronto e ridurrebbe il pericolo di un'escalation delle tensioni o la degenerazione di un braccio di ferro che

---

<sup>25</sup> Per un approfondimento del tema si veda G. Dentice, *Israel and Quad Plus. A Pivot to Asia and Through the Indian Ocean*, in *Quad Plus. Form versus Substance*, The Journal of Indo Pacific Affairs, vol.3 no.5

potrebbe portare ad un deterioramento delle condizioni di sicurezza di tutta la regione.

L'incremento della rivalità Stati Uniti-Repubblica popolare registrato nel corso dell'ultimo anno, infatti, ha avuto conseguenze dirette sulla sicurezza e la stabilità di quest'area. In un momento in cui le problematiche connesse alla pandemia avevano messo in difficoltà la Cina sia sul fronte interno che internazionale, l'exasperazione della dialettica con Washington ha determinato un brusco incremento dell'aggressività retorica e dell'attivismo cinese nella difesa dei propri interessi nazionali. Ciò si è tradotto in un incremento delle tensioni nella regione dell'Indo-Pacifico e in un peggioramento delle relazioni tra Pechino e alcuni Paesi asiatici.

In questo contesto, l'adozione di un modello come il Quad Plus potrebbe diventare anche uno strumento di "emancipazione" degli attori asiatici dalla trappola del nuovo bipolarismo imperfetto tra Stati Uniti e Cina, la cui degenerazione ha per l'appunto rischiato di mettere a repentaglio gli interessi di tutta la regione.

Scegliendo consapevolmente di adottare un'agenda pragmatica e dipendente dalle priorità che emergono di volta in volta all'interno dell'area, i Paesi asiatici potrebbero cercare di smarcarsi sia dall'adesione di principio alla politica americana di contrasto tout court dalla Cina sia dalla iperdipendenza nei confronti di Pechino.

Ciò porterebbe ad una rivalutazione anche di attori regionali che stanno emergendo sempre più centrali per il futuro delle dinamiche politiche, economiche e sociali asiatiche, quali l'ASEAN, e potrebbe diventare il tentativo di enfatizzare quell'ordine multipolare che, storicamente, è il fondamento dell'essenza stessa dell'Indo-Pacifico.

La recente conclusione della *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP)<sup>26</sup>, l'accordo di libero scambio firmato tra Paesi ASEAN, Australia, Cina, Giappone, Nuova Zelanda e Corea del Sud sembra proprio indicare come la regione si stia già muovendo verso questa direzione.

L'accordo, di fatto, mette a sistema i precedenti accordi bilaterali stipulati dall'Associazione delle Nazioni del Sud-Est Asiatico (ASEAN) con i cinque partner commerciali per creare una nuova cornice comune, che racchiude quattro tra le principali economie asiatiche, rappresenta circa il 30% del PIL

---

<sup>26</sup> Cfr. in argomento la nota n. 88, a cura di Giuseppe Gabusi (T.WAI e Università di Torino), [\*Regionalismo e liberalizzazione commerciale nell'Asia-Pacifico: la Regional Comprehensive Economic Partnership\*](#), pubblicata nel febbraio 2021 da questo Osservatorio

mondiale e, soprattutto, setta delle regole comuni per rilanciare gli scambi infra-regionali.

La messa a sistema della cooperazione economica tra gli attori asiatici potrebbe favorire con il tempo anche l'emersione di interessi comuni di più ampio respiro, che faciliterebbero gli attori asiatici a trovare una standardizzazione dei canoni e delle coordinate della geopolitica dell'Indo-Pacifico, per arrivare a quella gestione integrata e multilaterale oggi ancora in fase di costruzione.



# 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](http://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 67604172  
Email: [st\\_affari\\_esteri@camera.it](mailto:st_affari_esteri@camera.it)

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