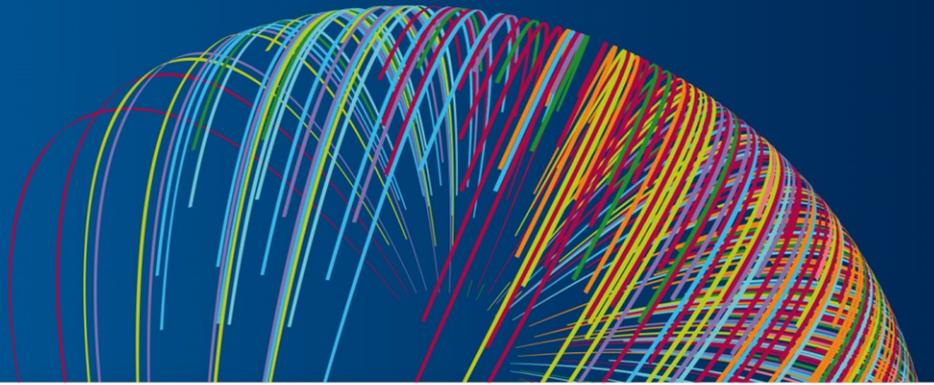


Osservatorio di Politica internazionale



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

La strategia europea nell'Indo-Pacifico: genealogia politica, sicurezza marittima e interessi economici.

Luglio 2021

177

Approfondimenti

La strategia europea nell'Indo-Pacifico: genealogia politica, sicurezza marittima e interessi economici

Giulio Pugliese*

Il 19 aprile 2021 il Consiglio dell'Unione Europea (UE) ha approvato le conclusioni su una *Strategia dell'UE per la cooperazione nella regione indo-pacifica*, una macro-area che si estende dalla costa orientale dell'Africa agli stati insulari del Pacifico e l'Asia Orientale. L'UE intende rafforzare la presenza politica, economica e militare in una mega-regione, che produce il 62 per cento del PIL mondiale e contribuisce per i due terzi al tasso di crescita dell'economia globale, ma che è al contempo teatro di “un'intensa concorrenza geopolitica” tra Cina e Stati Uniti, di “crescenti tensioni negli scambi commerciali e di approvvigionamento” e “[della] messa in discussione dell'universalità dei diritti umani”.¹ Come ha enfatizzato il Direttore Generale per l'Asia e il Pacifico del Servizio Europeo per l'Azione Esterna, Gunnar Wiegand, questa è una “strategia per accrescere la cooperazione, non lo scontro”.² Sulla base dell'iniziativa del Consiglio, la Commissione e l'Alto Rappresentante Josep Borrell dovranno presentare entro settembre una comunicazione congiunta che definisca una sistematica e concreta cornice strategica entro le linee guida del Consiglio.

La nuova strategia dell'UE prende atto della ritrovata assertività della Cina, proponendosi tra l'altro di intensificare l'“impegno nella regione cosiddetta indo-pacifica, in particolare con i partner che hanno già annunciato i loro approcci per la regione.”³ Al netto del contenimento della pandemia e degli effetti di questa sull'economia interna, il 2020 è stato un *annus horribilis* per Pechino. Le molteplici tensioni territoriali e marittime nell'immediato vicinato (soprattutto con Taiwan, India Vietnam e Giappone), la retorica belligerante usata dai diplomatici cinesi a cui ci si riferisce con l'espressione *wolf warriors*, la morsa del Partito Comunista Cinese sull'autonomia di Hong Kong, la repressione in

* L'autore è Responsabile di Ricerca dello IAI, Professore Part-Time presso l'Istituto universitario europeo e Lecturer presso la Oxford School of Global and Area Studies, Università di Oxford. Account Twitter: @PugliesAsia. I nomi giapponesi e cinesi sono presentati secondo l'uso locale sia nel testo che nelle note a piè di pagina: al cognome segue il nome. L'autore ringrazia Riccardo Alcaro per commenti a bozze precedenti.

¹ Consiglio dell'Unione Europea, *Conclusioni del Consiglio su una strategia dell'UE per la cooperazione nella regione indo-pacifica*, 19 aprile 2021, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7914-2021-INIT/it/pdf>

² Brussels School of Governance - Vrije Universiteit Brussel, *The EU and the Indo-Pacific: A Conversation with Gunnar Wiegand*, 20 aprile 2021, <https://brussels-school.be/event/eu-and-indo-pacific-conversation-gunnar-wiegand>

³ Consiglio dell'Unione Europea, *Conclusioni del Consiglio su una strategia dell'UE per la cooperazione nella regione indo-pacifica*, 19 aprile 2021, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7914-2021-INIT/it/pdf>

Xinjiang e la cosiddetta diplomazia “delle mascherine” (*mask diplomacy*) hanno creato un certo ostracismo internazionale verso la Cina, soprattutto in paesi occidentali. Ma più di tutto, la pandemia ha esacerbato le tensioni tra Stati Uniti e Cina, quasi come si trattasse di una nuova Guerra Fredda.⁴

L’attenzione dell’UE verso l’Indo-Pacifico la porta ad allinearsi con un trend globale. Dal 2016 in poi, il Giappone, l’Australia, gli Stati Uniti, l’India e finanche l’Association of South-East Asian Nations (ASEAN), nonché anche stati membri come Francia, Germania e Paesi Bassi, si sono dotati di linee guida sulla regione indo-pacifica in rapida successione.

Una lettura più attenta delle diverse visioni strategiche e un’analisi puntuale della genealogia delle stesse rivela, di contro, importanti differenze. A mo’ di esempio, si raffronti l’enfasi sulla cooperazione del documento europeo con l’importanza assegnata al mantenimento del primato americano all’interno della cornice strategica per l’Indo-Pacifico Libero e Aperto.⁵ Tale importante documento, desegretato a fine presidenza Trump, suggerisce che la partita tra Stati Uniti e Cina sia a tutti gli effetti un gioco a somma zero per l’egemonia regionale, se non globale.

Il contrasto tra i documenti USA e UE è eloquente. Considerato il marcato deteriorarsi delle relazioni USA-Cina –particolarmente evidente nel 2020–⁶ si intuisce che le riserve iniziali della Germania e di molti europei nel dotarsi di una strategia per l’Indo-Pacifico dipendessero sì dalle potenziali rimostranze cinesi, *ma anche* dal rischio connesso alle politiche di contenimento statunitensi.⁷ Non a caso, la strategia europea per l’Indo-Pacifico –nonché le linee guida tedesche– evitano di menzionare gli Stati Uniti d’America.⁸

⁴ Giulio Pugliese, ‘COVID-19 and the Reification of the US-China «Cold War»’, in Jeff Kingston-edited special issue “COVID-19 in Asia”, *Asia-Pacific Journal*. Vol. 18 (15-3), (2020) Article ID 5436.

⁵ Consiglio per la Sicurezza Nazionale USA, “US Strategic Framework for the Indo-Pacific”, 15 febbraio 2018, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2021/01/IPS-Final-Declass.pdf>; Josh Rogin, *Chaos Under Heaven*, Boston: Houghton Mifflin Harcourt, 2021, pp.77-80.

⁶ Giulio Pugliese, ‘COVID-19 and the Reification of the US-China «Cold War»’, in Jeff Kingston-edited special issue “COVID-19 in Asia”, *Asia-Pacific Journal*. Vol. 18 (15-3), (2020) Article ID 5436.

⁷ European University Institute, *Setting the Political and Values-Based Landscape*, 19 aprile 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=hrIB8-SpPmE&t=3906s> (67:00-68:00).

⁸ Gudrun Wacker, “The Indo-Pacific concepts of France, Germany and the Netherlands in comparison: implications and challenges for the EU”, Policy Briefs; 2021/19, <https://cadmus.eui.eu//handle/1814/71354>

L'Europa aspira ad un approccio più inclusivo rispetto agli USA

L'Amministrazione Biden ha fatto propria l'iniziativa dei predecessori – nonostante le iniziali riserve a favore di una ridefinizione, perlopiù retorica, in chiave di Indo-Pacifico Prospero e Sicuro.⁹ Invero, la regione indo-pacifica costituisce il principale focus della macchina di decisione politica statunitense. In termini di personale, la Direzione Indo-Pacifico in seno al Consiglio Nazionale per la Sicurezza è tre volte più grande della Direzione Europa, e con competenze che si estendono dal Giappone alla Russia.¹⁰ Il coordinatore per l'Indo-Pacifico, Kurt Campbell, ha recentemente rimarcato che “ricalibreremo il nostro focus strategico, i nostri interessi economici, e la nostra potenza militare nell'Indo-Pacifico”, una regione “che sarà il teatro principale della storia del 21° secolo”.

Se le alleanze degli Stati Uniti costituiscono il perno della nuova amministrazione, Campbell ha al contempo annunciato un elemento di continuità rispetto all'amministrazione Trump: “l'era comunemente descritta come quella dell'ingaggio diplomatico (*engagement*) della Cina è finita, e stiamo adottando nuovi parametri strategici; [il] paradigma dominante sarà quello della competizione.”¹¹ Insomma, per gli Stati Uniti il contenimento della Cina rimane centrale nella definizione di Indo-Pacifico, e per l'Amministrazione Biden ciò avverrebbe in concerto con gli alleati democratici. La visione europea aspira, di contro, ad una definizione più inclusiva rispetto all'approccio statunitense anche nell'era Biden.

1. Origine e vicissitudini del concetto di “Indo-Pacifico”

Cosa è l'Indo-Pacifico e perché se ne sente parlare soprattutto da quattro anni a questa parte? Ricostruire la genealogia del termine ci aiuta a delineare i contorni di quello che è, a tutti gli effetti, un costrutto politico. La macro-regione nasce come narrazione strategica in Giappone, già con l'Arco della Pace e della Prosperità della prima amministrazione di Abe Shinzō (2006-07), per controbilanciare l'accresciuta potenza della Repubblica Popolare Cinese. L'Arco

⁹ Yūichi Hosoya, ‘インド太平洋地域における「自由」と「開放性」の終わりか?’ (È giunta la fine della “libertà” e “apertura” della regione indo-pacifica?), 15 novembre 2020, <http://blog.livedoor.jp/hosoyayuichi/archives/2003137.html>

¹⁰ Michael J. Green, “Biden Makes His First Bold Move on Asia”, *Foreign Policy*, 13 gennaio 2021, <https://foreignpolicy.com/2021/01/13/kurt-campbell-biden-asia-china-appointment/>; Conversazione con accademico e advisor di politica estera giapponese, 19 giugno 2021.

¹¹ Stanford University, *Kurt M. Campbell and Laura Rosenberger on U.S.-China Relations* | 2021 Oksenberg Conference, 27 maggio 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=Hrm5Gthy0qg> (18:28-19:22 & 26:10-26:35)

della Prosperità e della Pace (APP) fu inaugurato nel 2006 e aspirava a dotare il Giappone di una grande strategia che si sarebbe estesa dall'Oceano Pacifico a quello Indiano, a complemento dell'Arco dell'Instabilità statunitense.¹² La Cina era al centro di tale grande strategia e Tokyo aspirava a gestire i rapporti con Pechino (vista con grande sospetto dai falchi intorno all'allora capo di gabinetto e futuro premier Abe Shinzō già nel 2005) attraverso un uso coordinato di leve militari, economiche e politiche. Di concerto con paesi più o meno allineati – Stati Uniti, Australia e India *in primis* – il governo giapponese aspirava quindi a: accrescere la deterrenza marittima in funzione della proiezione navale della Cina; diluire le asimmetrie economiche tra Cina e stati terzi, poiché tali asimmetrie si sarebbero tradotte in influenza politica, o addirittura in una sfera di influenza sinica; contrastare la retorica di Pechino attraverso una battaglia per l'opinione pubblica dei giapponesi, nonché di classi dirigenti e cittadini di paesi terzi.

*L'Indo-Pacifico Libero
e Aperto di Tokyo è
pensato in funzione
anti-Belt and Road*

Il dialogo di sicurezza quadrilaterale (Quad) costituiva il cuore della strategia giapponese dell'Arco della Prosperità e della Pace. La possibilità che il dialogo informale quadrilaterale si potesse istituzionalizzare, nonché approfondire ed espandere, costituiva per Abe un'assicurazione e una leva strategica nei rapporti con Pechino.¹³ L'enfasi retorica

nell'APP su valori universali come democrazia, diritti umani e stato di diritto, non rimpiazzava però il tradizionale pragmatismo giapponese in politica estera. Al netto degli approfonditi legami con India, Australia e paesi del sud-est asiatico, la visione strategica dell'APP era legata al rafforzamento dell'alleanza nippo-americana, sia con i neoconservatori dell'Amministrazione Bush che con un'eventuale amministrazione democratica futura. La squadra di governo di Abe temeva che l'accresciuta importanza della Cina nello scacchiere internazionale potesse spingere gli USA a un eventuale "abbandono" del Giappone a favore di un G2 con la Cina.¹⁴ Di contro, le nuove iniziative strategiche giapponesi avrebbero ancorato Washington, Canberra e finanche Nuova Delhi e alcuni paesi dell'Asia sudorientale alle aspirazioni geopolitiche del Giappone a guida Abe per controbilanciare la proiezione cinese negli oceani attraverso le

¹² Giulio Pugliese, "Kantei diplomacy? Japan's hybrid leadership in foreign and security policy," *The Pacific Review*, Vol.30 (20), 2017: 152-68.

¹³ Si veda, in riferimento alle analisi di questo paragrafo: Giulio Pugliese, "Il Dialogo di Sicurezza Quadrilaterale nell'Indo-Pacifico", *Focus Euroatlantico*, Vol. 17, febbraio-maggio 2021, pp. 37-58.

¹⁴ Testimonianza di un ex funzionario di base al Segretariato per la Sicurezza Nazionale giapponese, 2 febbraio 2021, Tokyo (online).

cosiddette “rimlands” (cioè i paesi e le economie che si affacciano sulla fascia marittima e costiera eurasiatica, dirimpetto alla Cina).¹⁵

Coerentemente con la visione dei fidati consiglieri di politica estera, il secondo premierato Abe (2012-20) promuove una visione strategica simile all’Arco della Prosperità e della Pace, stavolta a favore di un Indo-Pacifico Libero ed Aperto.¹⁶ L’obiettivo primario è immutato e più urgente: arrestare l’accresciuta proiezione politica, (para)militare ed economica cinese negli Oceani Indiano e soprattutto Pacifico e far richiamo più esplicito al diritto internazionale –in special modo alla libertà di navigazione e sorvolo dei mari aperti–, ai valori universali e alla risoluzione pacifica delle dispute. Invero, i decisori politici giapponesi formulano la strategia per un Indo-Pacifico Libero e Aperto anche e soprattutto a mo’ di alternativa alla *Belt and Road Initiative* (BRI) o Nuova Via della Seta cinese.¹⁷ Così, gli aiuti allo sviluppo, le maggiori iniziative di sicurezza nella macro-regione, e la politica estera di Tokyo, di fatto concentrata sul bilanciamento della potenza cinese, vengono fatti rientrare entro la narrazione strategica dell’Indo-Pacifico Libero e Aperto.

Le visioni sull’Indo-Pacifico variano a seconda degli equilibri politici

Il cosiddetto “Indo-Pacifico” diventa di uso comune però solo dopo l’appropriazione dello stesso concetto da altri governi. Ciò dipende sicuramente da una maggiore assertività cinese e dall’acuirsi delle tensioni sino-americane, ma la diffusione di questo concetto eminentemente politico è stata resa possibile anche attraverso il sapiente operato della diplomazia pubblica

giapponese. L’Australia, l’India, gli Stati Uniti d’America, la Francia, i paesi ASEAN, e quindi anche la Germania, i Paesi Bassi e il Regno Unito hanno adottato, nei passati quattro anni, strategie, linee guida o riferimenti programmatici all’Indo-Pacifico. Da ultimo è stata la volta dell’Unione Europea che si è dotata di una strategia a seguito di un’iniziativa congiunta a guida franco-tedesco-olandese a fine 2020.¹⁸

¹⁵ Giulio Pugliese, “Japan’s Kissinger? Yachi Shōtarō, the State Behind the Curtain,” *Pacific Affairs*, Vol. 90 (2), 2017: 231-52.

¹⁶ Yamamoto Yūtarō, “自由で開かれたインド太平洋誕生秘話” (il retroscena dietro la nascita dell’Indo-Pacifico Libero e Aperto), *NHK*, 30 giugno 2021, <https://www.nhk.or.jp/politics/articles/feature/62725.html>

¹⁷ Aurelio Insisa and Giulio Pugliese, “The Free and Open Indo-Pacific versus the Belt and Road: Spheres of Influence and Sino-Japanese Relations”, *The Pacific Review*, 2020: <https://doi.org/10.1080/09512748.2020.1862899>.

¹⁸ Gudrun Wacker, “The Indo-Pacific concepts of France, Germany and the Netherlands in comparison: implications and challenges for the EU”, Policy Briefs; 2021/19, <https://cadmus.eui.eu//handle/1814/71354>

Le visioni del cosiddetto Indo-Pacifico variano a seconda degli interessi dei suddetti attori, e variano col tempo a seconda dei mutati equilibri politici interni e internazionali. Il governo giapponese stesso ha dapprima appaltato la propria strategia per un Indo-Pacifico Libero ed Aperto all'Amministrazione Trump perché questa si facesse carico del contenimento cinese, per poi ammorbidire i contorni di quella che Tokyo ha ribattezzato come “visione” strategica in funzione più costruttiva e inclusiva per assicurare i paesi dell'ASEAN e per dare al Giappone maggiore flessibilità nei rapporti con Pechino.¹⁹

Al netto del cambio di registro linguistico, l'intento rimane comunque quello di negare alla Cina una sfera di influenza regionale e di fornire alternative all'egemonia cinese, anche in coordinamento con l'alleato e i principali partner strategici, *in primis* i membri del Quad, che hanno consolidato la propria *entente* sotto la guida dell'Amministrazione Biden per includere cooperazione nella diplomazia dei vaccini e nelle infrastrutture.²⁰ Del resto, i paesi G7 preoccupati dello scatto in avanti compiuto dall'Italia con la firma di un Memorandum d'Intesa sulla *Belt and Road Initiative* nel 2019 erano gli Stati Uniti e il Giappone, e non propriamente Francia e Germania (come spesso riportato dalla pubblicistica) men che meno l'Unione Europea.²¹

2. La visione europea sull'Indo-Pacifico

Questa breve panoramica sulla genesi e le vicissitudini del concetto di Indo-Pacifico – dal punto di vista del paese che ne è stato fautore e principale, silenzioso promotore, il Giappone – ne lascia intendere gli aspetti (o i vizi, se vogliamo) eminentemente politici. Gli stessi aspetti si ritrovano nell'approccio delle controparti del Giappone. Ad esempio, a giugno 2019, i paesi dell'ASEAN hanno optato per un Outlook sull'Indo-Pacifico dal linguaggio costruttivo e inclusivo, con enfasi sulla centralità dell'ASEAN.²² Testimonianze dirette suggeriscono che la Thailandia abbia interceduto perché Pechino approvasse il linguaggio della visione indo-pacifica dei paesi del Sud-Est asiatico,²³ lasciando intendere che la posizione cinese stesse evolvendo verso posizioni più

¹⁹ “Quad leaders stress ASEAN’s centrality in their Indo-Pacific visions”, *The Straits Times*, 17 novembre 2018; “対中配慮、消えた「戦略」 領海侵入棚上げで融和加速” (Attenzioni nei confronti della Cina, la “strategia” svanisce, la détente accelera grazie all'accantonamento delle incursioni nei mari territoriali), *Kyodo News*, 26 ottobre 2018.

²⁰ Giulio Pugliese, “Il Dialogo di Sicurezza Quadrilaterale nell'Indo-Pacifico”, *Focus Euroatlantico*, Vol. 17, febbraio-maggio 2021, pp. 37-58.

²¹ Conversazioni con diplomatici europei e giapponesi, 2019-2020.

²² “ASEAN «インド太平洋の中心に»独自構想を採択” (ASEAN ‘verso un ruolo centrale nell'Indo-Pacifico’ – A favore di un proprio concetto di Indo-Pacifico), *Nihon Keizai Shinbun*, 23 giugno 2019.

²³ Conversazione con accademico senior di base a Singapore, 20 novembre 2019.

conciliatorie nei confronti del *brand* indo-pacifico (solo un anno prima, l'allora Ministro degli Esteri Wang Yi ebbe a definire l'Indo-Pacifico un'idea per "i titoli di testa dei giornali", destinata però col tempo "a svanire come la schiuma marina del Pacifico o dell'Oceano Indiano").²⁴ L'inasprirsi delle tensioni USA-Cina e la volontà di Pechino di ritagliarsi un margine di manovra con i propri vicini, incluso il Giappone, ha attenuato le posizioni cinesi a favore di una superficiale complementarità tra la BRI e l'Indo-Pacifico Libero e Aperto giapponese, per poi assestarsi su una netta condanna della sponda quadrilaterale nel 2020.²⁵

La UE approfondirà i legami con i paesi che si sono dotati di approcci indo-pacifici

A latere delle conclusioni del Consiglio della UE su una *Strategia dell'UE per la cooperazione nella regione indo-pacifica*, il sopraccitato Wiegand ha sottolineato come l'Indo-Pacifico sia un termine composito: "un termine di cui preoccuparsi, oppure che ci rende più interessati, o addirittura più coinvolti nella regione".²⁶ Se è vero che i termini delle conclusioni europee sono inclusivi

e aperti alla Cina, la strategia si propone di approfondire le relazioni con paesi che si sono già dotati di approcci indo-pacifici. Di contro, non è un caso che le strategie di Francia, Germania e Paesi Bassi poggino su una visione aperta e inclusiva della regione e omettano riferimenti espliciti all'Indo-Pacifico Libero e Aperto degli USA. L'enfasi statunitense sul *decoupling*, il confronto strategico a tutto campo anche attraverso pressioni asimmetriche nei confronti della Cina²⁷ – una linea divenuta particolarmente evidente nell'ultimo anno dell'Amministrazione Trump –²⁸ è vista con qualche timore dagli alleati europei. Testimonianze dirette suggeriscono che il governo tedesco fosse particolarmente sospettoso del concetto di Indo-Pacifico a causa della caratterizzazione

²⁴ Basti pensare alle 'cepticism over free and open Indo-Pacific strategy', *Straits Times*, 12 agosto 2018.

²⁵ Ringrazio Silvia Menegazzi per la segnalazione: Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, *Wang Yi: US Indo-Pacific Strategy Undermines Peace and Prospects in East Asia*, 13 ottobre 2020, https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1824140.shtml.

²⁶ Brussels School of Governance - Vrije Universiteit Brussel, *The EU and the Indo-Pacific: A Conversation with Gunnar Wiegand*, 20 aprile 2021, <https://brussels-school.be/event/eu-and-indo-pacific-conversation-gunnar-wiegand>

²⁷ 'Virtual Alexander Hamilton Society Book Talk: The China Nightmare: Dan Blumenthal, Matt Pottinger, & Nadia Schadlow', *The Alexander Hamilton Society* (webinar), 9 March 2021.

²⁸ Giulio Pugliese, 「新型コロナウイルス危機で米中摩擦の狭間に立つ EU：中国の挑戦と米中情報戦を中心とした分析」(La UE nel mezzo delle tensioni USA-Cina durante la pandemia: analisi centrata sulla sfida cinese e la Guerra di propaganda USA-Cina), *東亜 (Tōa)*, Vol. 8 (Agosto 2020): 18-27.

fortemente anti-cinese datagli a Washington.²⁹ Ravvedendo nell'Amministrazione Biden una continuazione, seppur sfumata e sicuramente più orientata a un coinvolgimento degli alleati, della competizione strategica con la Cina, le conclusioni del Consiglio dell'UE enfatizzano l'elemento cooperativo già dal titolo.

*Molti stati membri
UE non hanno
interessi strategici nella
macro-regione*

Ciò detto, molti stati membri UE non hanno gli strumenti per una proiezione nei mari dell'Indo-Pacifico, per non parlare di reali interessi strategici e di sicurezza nella macro-regione. Non sorprenderà quindi che la cornice di riferimento del Consiglio dell'Unione Europea – approvata da 27 ministri degli esteri di stati membri – non sia propriamente un documento programmatico. Il testo si presenta come un affastellamento di temi e regioni senza una definizione delle aree geografiche principali o degli obiettivi chiave, nonché delle capacità necessarie per il perseguimento di tali obiettivi. Una testimonianza diretta inoltre suggerisce che il Consiglio della UE si sia fatto carico di approvare tale “pre-strategia” sull'Indo-Pacifico, rimandando la comunicazione congiunta a settembre 2021, sulla base di calcoli diplomatici. Mentre il Consiglio dell'UE deliberava sulle conclusioni, la Commissione europea si sarebbe concentrata sui negoziati e il processo di ratifica dell'Accordo Complessivo sugli Investimenti con la Cina, poi congelato in seguito alle tensioni sino-europee sulle violazioni dei diritti umani della comunità uigura nello Xinjiang, nella Cina occidentale.³⁰

La “pre-strategia” UE si ripromette diversi obiettivi: dal mantenimento del libero commercio internazionale all'esportazione di norme e regolamentazioni UE (oltre che di merci e servizi naturalmente), dallo sviluppo sostenibile alla lotta al riscaldamento globale, sino ai contributi nel campo della sicurezza e della difesa, alcuni dei quali indirizzati –in maniera sottaciuta— al contenimento della Cina. Il punto centrale dell'operato dell'UE nell'Indo-Pacifico rimane la volontà di preservare un ordine multilaterale, definito nel senso il più ampio possibile, e al contempo tutelando gli interessi e i valori della UE.

3. L'impegno europeo sul fronte della sicurezza marittima

Le conclusioni del Consiglio della UE suggeriscono un approfondimento dell'ingaggio securitario europeo nella regione. Questo aspetto costituisce una novità rispetto al tradizionale approccio verso l'Asia-Pacifico –incentrato sugli aspetti economici, la lotta alle sfide transnazionali (menzionate nella strategia) e

²⁹ Conversazione con diplomatico europeo, 22 marzo 2021.

³⁰ Conversazione con accademico di base a Bruxelles, 12 maggio 2021.

l'uso del *soft power* europeo. Il contributo in ambiti di sicurezza tradizionale nell'Asia-Pacifico si concentra sull'attuazione delle sanzioni ONU contro la Corea del Nord in funzione della lotta alla proliferazione nucleare, e da pochi anni a questa parte sulle operazioni a supporto della libertà di navigazione nel Mar Cinese Meridionale.³¹ All'approfondimento dell'impegno navale europeo si accompagnano ora un'espansione del raggio d'azione e un incremento delle collaborazioni militari con partner regionali anche in nuovi ambiti quali la cyber sicurezza.

Uno dei principali teatri di ritrovato interesse per l'UE è il Mar Cinese Meridionale. Il Mar Cinese Meridionale è una porzione del Pacifico costituita perlopiù da acque internazionali ma teatro di dispute territoriali e marittime tra gli stati rivieraschi e dell'accesa rivalità strategica tra Stati Uniti e Cina e tra Cina e Giappone.³² Tali tensioni sono rinfocolate dall'assertività cinese, tanto che ufficiali cinesi hanno sotteso –pur se in maniera ambigua– che l'interesse del Mar Cinese Meridionale costituisca un “interesse essenziale”, come si trattasse di acque interne.³³ Nonostante l'annuncio nel 2011 di un *Pivot* statunitense verso l'Asia, la Cina è riuscita a cementificare e militarizzare gli elementi geografici contesi nel Mar Cinese Meridionale. Testimonianze dirette di decisori politici statunitensi, nonché gran parte della letteratura scientifica, confermano come l'Amministrazione Obama fosse concentrata sulla politica interna, avversa al rischio nell'agone internazionale, e disposta a ingaggiare la Cina come potenziale partner piuttosto che come competitor.³⁴ Di contro, le iniziative geo-economiche dell'Amministrazione Obama – i due grandi accordi commerciali

³¹ Nicola Casarini, “Rising to the Challenge: Europe’s Security Policy in East Asia amid US-China Rivalry”, *The International Spectator*, 55 (1), 2020, pp. 78-92.

³² Tant'è che il Mar Cinese Meridionale viene giudicato dagli stessi strateghi giapponesi responsabili per l'Indo-Pacifico come il teatro che definisce il concetto di Indo-Pacifico Libero e Aperto: Yamamoto Yūtarō, “自由で開かれたインド太平洋誕生秘話” (il retroscena dietro la nascita dell'Indo-Pacifico Libero e Aperto), *NHK*, 30 giugno 2021, <https://www.nhk.or.jp/politics/articles/feature/62725.html>

³³ Toshi Yoshihara & James R. Holmes, “Can China Defend a “Core Interest” in the South China Sea?”, *The Washington Quarterly*, Vol. 34 (2), 2011, pp. 45-59.

³⁴ Jeffrey Goldberg, “The Obama Doctrine, The U.S. president talks through his hardest decisions about America’s role in the world”, *The Atlantic*, 15 aprile 2016, <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/>; Intervista con ufficiale di rango elevato del Dipartimento di Stato, 22 luglio 2013; Chi Wang, *Obama’s Challenge to China*, Londra & New York: Routledge, 2016; Colin Dueck, *The Obama Doctrine: American grand strategy today*, Oxford: Oxford University Press, 2015; Eliot Cohen, *The Big Stick: The Limits of Soft Power and the Necessity of Military Force*, New York: Basic Books, 2018 (paperback), pp. 99-126; Y.A. (pseudonimo), “The Virtues of a Confrontational China Strategy”, *The American Interest*, 10 aprile 2020, <https://www.the-american-interest.com/2020/04/10/the-virtues-of-a-confrontational-china-strategy/>.

con i paesi dell'Asia-Pacifico (*Transpacific Partnership*, TPP) e l'UE (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*, TTIP) – non hanno trovato seguito.

Dal 2014-15, gli Stati Uniti hanno più alacramente rafforzato il deterrente nel Mar Cinese Meridionale, attraverso il dispiegamento nella regione di navi militari e sommergibili.³⁵ Alle operazioni USA a difesa della libertà di navigazione nei mari (*Freedom of Navigation Operations*), con navi da guerra statunitensi a transitare (a volte sostando) entro le 12 miglia marittime degli elementi geografici rivendicati da Pechino, si sono aggiunte le operazioni di presenza di alleati regionali – quali l'Australia ed il Giappone – e un numero sempre più crescente di esercitazioni militari. Per dare il senso dei venti di politica di potenza nel Pacifico, rispetto alle incursioni militari e paramilitari cinesi nel Mar Cinese Orientale e Meridionale, il Giappone tiene una media di due esercitazioni militari a settimana, in teatri sempre più distanti e con sempre più numerosi partner *like-minded*.³⁶ Si consideri che fino a qualche anno fa autorevoli analisti consideravano improbabile un ingaggio militare navale giapponese nel Mar Cinese Meridionale,³⁷ men che meno nell'Oceano Indiano.

*L'ingaggio navale della
UE procederà
attraverso contributi
volontari*

A seguito di un sostenuto ingaggio navale da parte di potenze navali quali la Francia, potrebbe sembrare che alcuni stati membri UE si muovano nella stessa direzione. È significativo, ad esempio, che il documento ufficiale europeo sottolinei che “gli Stati membri riconoscono l'importanza di una presenza navale europea significativa nella regione indo-pacifica.”³⁸ E al contempo suggerisce di “estendere l'ambito di applicazione geografico delle sue attività [dall'] Oceano Indiano all'Asia meridionale e sudorientale,” con “un'estensione dell'area delle operazioni di EUNAVFOR Atalanta [la missione UE di anti-pirateria attiva al largo del Corno d'Africa]” ed un approfondimento delle operazioni in “funzione della protezione delle rotte marittime critiche.”³⁹ Dalla cooperazione contro minacce transnazionali quali la lotta alla pirateria si passerebbe ad esercitazioni congiunte con partner asiatici e operazioni mirate ad una deterrenza marittima più

³⁵ Conversazione con accademico giapponese e advisor di politica estera giapponese, 19 giugno 2021.

³⁶ “Japan's Self-Defense Forces hold 2 drills a week, with more partners”, *Nikkei Asia*, 9 giugno 2021, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Indo-Pacific/Japan-s-Self-Defense-Forces-hold-2-drills-a-week-with-more-partners>

³⁷ Paul Midford, “Japan's Approach to Maritime Security in the South China Sea”, *Asian Survey*, Vol. 55, n. 3, May/June 2015, pp. 525-47.

³⁸ Consiglio dell'Unione Europea, *Conclusioni del Consiglio su una strategia dell'UE per la cooperazione nella regione indo-pacifica*, 19 aprile 2021, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7914-2021-INIT/it/pdf>

³⁹ *Ibid.*

convenzionale. L'ingaggio navale dovrebbe procedere attraverso contributi volontari degli stati membri alle azioni comuni, ad esempio attraverso l'imbarco di ufficiali militari di diversi stati europei nelle navi da guerra in missione, acquisendo così una veste UE.⁴⁰

Gli Stati Uniti hanno accolto con favore il crescente ingaggio navale europeo nella regione, tanto da far circolare l'idea di una task force e missione navale permanente, che includerebbe anche Francia e Regno Unito, per missioni congiunte nel Pacifico.⁴¹ Il Giappone di Abe e del suo sodale e successore Suga Yoshihide è uno dei principali partner asiatici indicati dalla strategia UE. In virtù della reinterpretazione della costituzione pacifista imposta al Giappone dopo la Seconda Guerra Mondiale e di ambiziose riforme in materia di sicurezza nazionale, tra il 2013 e 2015 il governo Abe è riuscito a normalizzare l'uso delle forze armate per fini politici, espandendo gli orizzonti strategici del Giappone al Mar Cinese Meridionale, all'Oceano Indiano e finanche alle isole del Pacifico. In virtù di una progressiva normalizzazione dell'impianto di sicurezza giapponese –esemplificata dalle nutrite esercitazioni congiunte, il “pattugliamento” di acque lontane dall'arcipelago, l'esportazione e lo sviluppo congiunto di materiale bellico, lo scambio di intelligence su Corea del Nord e Cina, e la diplomazia navale– il Giappone di Abe rinsalda i rapporti con gli Stati Uniti, l'Australia, l'India e paesi quali la Francia, il Regno Unito e, da ultimo, la Germania anche attraverso una più stretta collaborazione militare.

L'approccio dell'UE e dei principali stati membri è meno improntato alla *Machtpolitik*, e tuttavia segna una piccola ma significativa svolta nell'orientamento della politica europea verso l'Asia e la Cina. Perché l'Unione Europea è interessata alle operazioni di presenza navale in acque altamente contestate? In primis, esistono incentivi economici: circa il 30 per cento del commercio globale transita attraverso il Mar Cinese Meridionale, ragione per cui gli stati membri UE hanno un interesse nel salvaguardare le vie di comunicazione marittime che connettono l'Europa con i ricchi mercati asiatici. Inoltre, la UE – un'organizzazione sovranazionale e intergovernativa composta per lo più da piccole e medie potenze– è una delle principali sostenitrici e beneficiarie del cosiddetto ordine liberale internazionale. L'Italia e altre medie potenze dipendono dal buon funzionamento della *governance* globale e rimarrebbero schiacciati da uno scontro tra i titani USA e Cina. Il fulcro geopolitico dello

⁴⁰ Liselotte Odgaard, “European Engagement in the Indo-Pacific: The Interplay between Institutional and State-Level Naval Diplomacy”, *Asia Policy*, 14 (4), ottobre 2019, <https://www.nbr.org/publication/european-engagement-in-the-indo-pacific-the-interplay-between-institutional-and-state-level-naval-diplomacy/>

⁴¹ “Pentagon considers permanent naval task force to counter China in the Pacific”, *South China Morning Post & Politico*, 16 giugno 2021, <https://www.scmp.com/news/world/united-states-canada/article/3137426/pentagon-considers-permanent-naval-task-force>

scontro USA-Cina sono proprio il Mar Cinese Meridionale e in misura minore quello Orientale, con Taiwan teatro più caldo e a raccordo di entrambi i mari.

*La Cina continua a
sfidare l'ordine
internazionale basato
sulle regole*

Gli alleati europei degli USA si troveranno sempre più tra Scilla e Cariddi, poiché dovranno effettuare una scelta di campo nei tanti dossier tecnologici, commerciali e di sicurezza che riguardano la Cina. Il rischio è che si arrivi ad una scelta di campo che ridurrebbe le relazioni diplomatiche tra le grandi potenze del 21° secolo non alla legge internazionale, ma alla

legge della giungla. Per scongiurare il sopravvento della forza come fulcro dei rapporti internazionali, l'Unione Europea ha richiamato l'arbitrato internazionale del 2016 sulla questione del Mar Cinese Meridionale, seppur timidamente.⁴² Nel 2016 il tribunale arbitrale istituito a norma della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS), convenzione di cui anche la Cina è firmataria, ha condannato all'unanimità le rivendicazioni territoriali e marittime cinesi nel Mar Cinese Meridionale.⁴³ Pechino ha fortemente criticato la decisione dichiarandola “nulla”, se non “carta straccia”, e mettendo in discussione la legittimità del tribunale internazionale.⁴⁴ La Cina ha continuato così a perseguire i suoi obiettivi territoriali attraverso la militarizzazione delle isole artificiali e lo sfruttamento dei fondali –ricchi di petrolio, gas e risorse ittiche– a discapito di altri stati rivieraschi.⁴⁵

Per questi motivi, dal 2014 in poi i governi francese e quindi britannico hanno schierato forze navali nel Mar Cinese Meridionale. Le dichiarazioni del giugno 2016 dell'allora Ministro della Difesa francese Jean-Yves Le Drian hanno indicato la strada verso una presenza europea “regolare e visibile” nella regione.⁴⁶

⁴² Council of the European Union, *Declaration by the High Representative on behalf of the EU on Recent Developments in the South China Sea*, 11 marzo 2016, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/11/hr-declaration-on-bealf-of-eu-recent-developments-south-china-sea/>

⁴³ PCA Case N° 2013-19 IN THE MATTER OF THE SOUTH CHINA SEA ARBITRATION, 12 luglio 2016, <https://pcacases.com/web/sendAttach/2086>

⁴⁴ The State Council's Information Office of the People's Republic of China, 'Full Text: SCIO briefing on South China Sea disputes', 14 luglio 2016, <http://www.scio.gov.cn/32618/Document/1483804/1483804.htm>; Jane Perlez, 'Tribunal Rejects Beijing's Claims in South China Sea', *New York Times*, 12 luglio 2016; Bethany Allen-Ebrahimian, "Beijing: Japanese Judge Means South China Sea Tribunal is Biased", *Foreign Policy*, 21 giugno 2016.

⁴⁵ Axel Berkofsky, "Europe's Involvement in Indo-Pacific Security- a Real Role or Still (Pretty) Much Ado About Nothing?", *EUI Robert Schuman Centre Policy Paper Series*, 2021 (in corso di pubblicazione)

⁴⁶ Ministero della Difesa di Francia, *Shangri-La Dialogue*, 5 giugno 2016, <https://www.defense.gouv.fr/content/download/476643/7635877/file/20160605>

A tali dichiarazioni sono seguite missioni navali francesi con una dimensione europea: nel 2016 furono a bordo di una fregata francese ufficiali danesi, italiani, tedeschi; nel 2018 la missione includeva un funzionario del gruppo Asia-Oceania (COASI) in seno al Consiglio dell'UE; nel 2019, l'invio della portaerei *Charles De Gaulle*, partita nel Mediterraneo, è stato accompagnato da operazioni congiunte con Regno Unito, Portogallo, Danimarca, Italia, Australia e Stati Uniti.⁴⁷ Da ultimo, la Francia ha acconsentito ad aggiungere le potenze marittime del Quad alle sue esercitazioni navali nel corso della missione *Jean d'Arc*, e potrebbe effettuare esercitazioni navali con il Regno Unito, Stati Uniti e altri paesi regionali quest'estate.⁴⁸ A livello diplomatico, Francia, Regno Unito e Germania hanno rilasciato un comunicato congiunto nel 2019 a difesa dell'UNCLOS nel Mar Cinese Meridionale.⁴⁹ E nel settembre 2020 –poco prima dell'uscita definitiva del Regno Unito dall'UE– gli stessi paesi hanno spedito una nota verbale alle Nazioni Unite per confermare il supporto all'integrità dell'UNCLOS nel contesto del giudizio del 2016.⁵⁰

La UE aspira a rafforzare il diritto consuetudinario internazionale

Sbaglia chi scrive che le missioni di una o due navi da guerra europee siano indirizzate alla sola deterrenza o siano una proiezione navale dopotutto risibile.⁵¹ Il punto rimane la volontà di preservare un ordine multilaterale attraverso operazioni volte a rafforzare il diritto consuetudinario internazionale a supporto della libertà di navigazione, anche alla luce della diversa interpretazione dell'UNCLOS da parte della Cina.⁵² Invero, il crescendo delle operazioni di presenza militare europea a supporto della libertà di navigazione non replicano e, verosimilmente, non replicheranno le

[MINDEF Discours%20de%20JY%20Le%20Drian%20%C3%A0%20l%27occasion%20du%20Shangri-La%20Dialogue%20-%20version%20anglaise.pdf](#)

⁴⁷ Nicola Casarini, "Rising to the Challenge: Europe's Security Policy in East Asia amid US-China Rivalry", *The International Spectator*, 55 (1), 2020, pp. 78-92.

⁴⁸ Abhijnan Rej, "France-led Multination Naval Exercise Commences in Eastern Indian Ocean", *The Diplomat*, 5 April 2021, <https://thediplomat.com/2021/04/france-led-multination-naval-exercise-commences-in-eastern-indian-ocean/>

⁴⁹ France, Germany, UK, *Joint Statement by France, Germany and the United Kingdom on the situation in the South China Sea today (29.08.2019)*, <https://new-york-un.diplo.de/un-en/news-corner/-/2243732>

⁵⁰ Nazioni Unite, *UK Note Verbale No. 162/20*, 16 settembre 2020, https://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/mys_12_12_2019/2020_09_16_GBR_NV_UN_001.pdf

⁵¹ Si vedano le voci riassunte di seguito: Tsuruoka Michito, "Making Sense of Europe's Military Engagement in Asia", *The Diplomat*, 23 marzo 2021, <https://thediplomat.com/2021/03/making-sense-of-europes-military-engagement-in-asia/>

⁵² Silvia Menegazzi, "Military Exercises in the Exclusive Economic Zones: The Chinese Perspective", *Maritime Safety and Security Law Journal*, Vol. 1, 2015: 56-70.

sopramenzionate *Freedom of Navigation Operations* statunitensi. L'obiettivo rimane la salvaguardia dell'UNCLOS, di cui peraltro gli Stati Uniti non sono membri, non il contenimento della proiezione navale cinese in senso lato. Dopotutto, anche la Cina aspira legittimamente a difendere il proprio territorio e le vie di comunicazione marittima, e gli strateghi cinesi vedono con sospetto le attività USA di intelligence, sorveglianza e ricognizione nei mari limitrofi. Inoltre, la marina dell'Esercito di Liberazione Popolare teme l'imbottigliamento – ad opera degli USA e degli alleati regionali – all'interno della cosiddetta “prima catena di isole” che separa la Cina dai mari aperti del Pacifico. In parole povere, il confronto strategico tra Stati Uniti e Cina nel Mar Cinese Meridionale è definito da elementi marcatamente geopolitici e a somma zero, mentre l'UE punta a un rafforzamento di un sistema di regole valido per tutti e quindi nell'interesse di tutti.

L'ingaggio navale dell'Unione Europea invero poggia sulla consapevolezza –radicata in particolar modo nella Germania di Angela Merkel– che le tensioni geopolitiche possano esacerbare l'assertività cinese anziché quietarla. Va detto che il governo cinese non lesina critiche alle operazioni di presenza europee nel Mar Cinese Meridionale. Forze navali, aeree e paramilitari cinesi sono più spesso dispiegate per infastidire anche navi e mezzi militari europei, come rivelato dal Capo di Stato Maggiore della Difesa francese in una recente intervista.⁵³ Detto ciò, Pechino è evidentemente più critica delle attività promosse da Washington.⁵⁴

Tre stati europei hanno intensificato le proprie attività nel Mar Cinese Meridionale. Come visto precedentemente, la Francia è stato il paese più attivo. Ciò dipende dalla costellazione di territori francesi –più o meno piccoli– sparsi negli Oceani Indiano e Pacifico, quindi dall'interesse a difendere il milione e mezzo di cittadini francesi lì residenti e le risorse nelle proprie Zone Economiche Esclusive (ZEE). Si noti che tali ZEE sono concentrate per il 93 per cento nell'Indo-Pacifico, tanto che la Francia detiene il primato mondiale per ampiezza totale.⁵⁵ Sulla base di una lettura di fonti aperte, l'approccio francese si avvicina maggiormente, per intensità e tipologia di operazioni, alla deterrenza convenzionale preferita dagli Stati Uniti d'America e, in misura sempre maggiore,

⁵³ “Amiral Pierre Vandier : En Indo-Pacifique, « nous affrontons une logique d'étouffement »”, *Le Monde*, 10 giugno 2021, https://www.lemonde.fr/international/article/2021/06/10/amiral-pierre-vandier-en-indo-pacifique-nous-affrontons-une-logique-d-etouffement_6083594_3210.html

⁵⁴ Catherine Wong, “US has ramped up reconnaissance in Chinese-claimed waters, says Beijing”, *South China Morning Post*, 29 aprile 2021, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3131676/us-has-ramped-reconnaissance-chinese-claimed-waters-beijing>

⁵⁵ Ministero dell'Europa e degli Affari Esteri della Francia, *The Indo-Pacific region: a priority for France*, aggiornato nell'aprile del 2021, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/asia-and-oceania/the-indo-pacific-region-a-priority-for-france/>

dal Giappone.⁵⁶ Quest'anno la Francia ha completato un pattugliamento del Mar Cinese Meridionale con un sottomarino nucleare d'attacco.⁵⁷ Al contempo, due navi da guerra francesi erano impegnate nella sopraccitata Missione *Jean d'Arc*, volta all'addestramento e allo schieramento operativo attraverso il Mar Cinese Meridionale fino ad arrivare in Giappone.⁵⁸ Lì i militari francesi hanno condotto esercitazioni di guerriglia urbana e di operazioni con mezzi anfibi con le forze di autodifesa nipponiche e degli Stati Uniti.⁵⁹ Lo scenario militare di quest'ultima operazione è quello che si potrebbe avere a Taiwan.

Il Regno Unito, pur se non più un membro dell'Unione Europea, ha sviluppato un rinnovato interesse per l'Indo-Pacifico, come si evince dalla Rassegna Strategica Integrata di Sicurezza, Difesa, Sviluppo e Politica Estera (c.d. *Integrated Review*) pubblicata nel marzo 2021.⁶⁰ Eppure, la volontà del governo Johnson di dare priorità ai traffici con le grandi economie asiatiche – a cominciare dall'India e il Giappone, ma certamente *anche* la Cina – suggeriscono che le operazioni di presenza militare abbiano il doppio scopo di mostrarsi vicini agli Stati Uniti e rafforzare la posizione geo-economica britannica nell'area. Ad esempio, Londra aspira ad accedere alla *Comprehensive and Progressive Trans-Pacific Partnership* (CPTPP) attraverso il supporto politico dei principali membri del trattato di libero scambio, ovvero il Giappone e l'Australia.⁶¹ Londra ha da poco inaugurato una nuova portaerei, per un dispiegamento operativo di 28 settimane dal Mediterraneo al Mar Cinese Orientale, passando per il Mar Cinese Meridionale.⁶² La HMS *Queen Elizabeth* – con 18 caccia F-35 (aerei multi-ruolo, tra i più avanzati e costosi al mondo) a bordo – è accompagnata da due cacciatorpediniere, due fregate e due navi di supporto. La nuova ammiraglia della flotta britannica svolgerà esercitazioni congiunte con diversi partner e alleati

⁵⁶ Christopher W. Hughes, “UK-Japan strategic convergence post-Brexit? The role of maritime security”, presentazione presso il seminario The Europe-Japan struggle to preserve a rules-based international order, 17 giugno 2021.

⁵⁷ “France wades into the South China Sea with a nuclear attack submarine”, *France 24*, 12 febbraio 2021, <https://www.france24.com/en/france/20210212-france-wades-into-the-south-china-sea-with-a-nuclear-attack-submarine>

⁵⁸ “French Amphibious Ready Group Set Sails For The Indo-Pacific”, *Naval News*, 18 febbraio 2021, <https://www.navalnews.com/naval-news/2021/02/french-amphibious-ready-group-set-sails-for-the-indo-pacific/>.

⁵⁹ Yamaguchi Mari, “Japan, US, France hold 1st Joint Drills on Japanese Land”, *The Diplomat*, 12 maggio 2021, <https://thediplomat.com/2021/05/japan-us-france-hold-1st-joint-drills-on-japanese-land/>

⁶⁰ Cabinet Office, *Global Britain in a Competitive Age: the Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*, 16 marzo 2021, <https://www.gov.uk/government/publications/global-britain-in-a-competitive-age-the-integrated-review-of-security-defence-development-and-foreign-policy>

⁶¹ Conversazione con diplomatico britannico, 9 gennaio 2020, Tokyo

⁶² “Carrier deployment to Indo-Pacific will be ‘pivotal moment’: Johnson”, *Nikkei Asia*, 11 giugno 2021, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Indo-Pacific/Carrier-deployment-to-Indo-Pacific-will-be-pivotal-moment-Johnson>

dell'Indo-Pacifico. È opportuno notare anche la presenza di una nave da guerra olandese lungo l'intero dispiegamento operativo e l'intento di rendere la plancia della portaerei interoperabile con gli F-35 delle forze armate americane e giapponesi.⁶³

*Il segnale militare
inviato da Berlino è
diverso da quelli di
Parigi e Londra*

Da ultimo, anche la Germania ha pianificato l'invio di una nave da guerra nell'Indo-Pacifico nel 2021. La fregata navigherà sino al Mar Cinese Orientale, dove svolgerà le attività principali con partner regionali quali il Giappone. La fregata non transiterà attraverso le 12 miglia marittime degli elementi geografici contesi nel Mar Cinese

Meridionale. Se si considera che la nave da guerra eviterà esercitazioni congiunte con il gruppo da battaglia della portaerei britannica, transitando lungo il Mar Cinese Meridionale solo sulla strada del ritorno, e facendo prima scalo a Shanghai –quasi a chiedere permesso al governo cinese per il transito –, si intuisce che il segnale inviato da Berlino è molto diverso rispetto a quelli di Parigi e Londra.⁶⁴

4. La dimensione economica della proiezione europea nell'Indo-Pacifico

Se i contributi alla sicurezza regionale sottendono un graduale –seppur timido– allargamento dell'orizzonte strategico europeo, commercio e investimenti restano un caposaldo dell'azione esterna dell'UE. La Cina di Xi Jinping ha cercato di presentarsi come strenua sostenitrice della globalizzazione economica.⁶⁵ Al netto della retorica, la Cina rimane un'economia con una forte componente statalista volta alla difesa e alla creazione di “campioni nazionali”, ivi incluse pratiche scorrette quali il furto di proprietà intellettuale (un problema endemico anche tra imprese cinesi) e il trasferimento forzato di tecnologia e

⁶³ “Carrier HMS Queen Elizabeth Will Drill with Japanese in Pacific During Deployment”, *USNI News*, 3 febbraio 2021, <https://news.usni.org/2021/02/03/carrier-hms-queen-elizabeth-will-drill-with-japanese-in-pacific-during-deployment>; “Dutch Warship Will Join HMS Queen Elizabeth On First Operational Deployment”, *Forces*, 1 aprile 2021, <https://www.forces.net/news/dutch-warship-will-join-hms-queen-elizabeth-first-operational-deployment>

⁶⁴ Hans Kundnani & Michito Tsuruoka, “Germany’s Indo-Pacific frigate may send unclear message”, Chatham House – Expert Comment, 4 maggio 2021, <https://www.chathamhouse.org/2021/05/germanys-indo-pacific-frigate-may-send-unclear-message>

⁶⁵ “Xi Jinping delivers robust defence of globalisation at Davos”, *Financial Times*, 17 gennaio 2018; “Full Text of Xi Jinping keynote at the World Economic Forum”, *CGTN America*, 17 gennaio 2018.

know-how attraverso un sistema normativo protezionistico (se non attraverso attacchi informatici sanzionati dallo stato). In risposta, l'UE e gli stati membri stanno spingendo per politiche industriali e regolamentazioni a favore di un'autonomia tecnologica, in aggiunta a meccanismi difensivi quali lo *screening* degli investimenti esteri e nuove misure anti-dumping.⁶⁶ Ad esempio, il fondo di ripresa europeo Next Generation EU convoglia le risorse sul digitale e sulla transizione energetica, similmente alle politiche fiscali espansive e gli ingenti investimenti interni promossi dall'Amministrazione Biden. È in atto una corsa – anche tra paesi alleati – per le nuove tecnologie che definiranno il 21° secolo sul fronte sicurezza e competitività economico-commerciale.

La Strategia dell'UE per la cooperazione nella regione indo-pacifica delinea la natura dell'ingaggio economico nella macro-area. In sostanza, l'UE si propone di firmare e aggiornare trattati di libero scambio e accordi di investimento con paesi dell'Indo-Pacifico, quindi promuovere aiuti allo sviluppo e investimenti europei in una regione economicamente dinamica, anche attraverso una partnership tra imprese private e attori pubblici. Tali iniziative si inseriscono appieno nel solco della sopraccitata competizione tecnologica e commerciale, e la Cina figura come invitato di pietra della strategia. Del resto, il documento riconosce “le crescenti tensioni negli scambi commerciali e nelle catene di approvvigionamento, come pure nei settori della tecnologia” e quindi promuove “un ordine internazionale fondato su regole, condizioni di parità e un contesto aperto ed equo per gli scambi commerciali e gli investimenti, la reciprocità, il rafforzamento della resilienza, la lotta ai cambiamenti climatici e il sostegno alla connettività con l'UE.”⁶⁷

*La UE pone l'accento
sull'approfondimento
delle partnership con
l'ASEAN e l'India*

Nell'intento di diversificare le proprie partnership regionali sotto il profilo economico – e con un occhio alle dinamiche politiche e strategiche – l'UE e gli stati membri aspirano in particolare ad approfondire le relazioni con i paesi del sudest asiatico –rappresentati dall'ASEAN– e con l'India.⁶⁸ Ad esempio, a dicembre 2020 l'UE e l'ASEAN hanno promosso le proprie relazioni al rango di partnership strategica. Solo pochi mesi

⁶⁶ Francesca Ghirelli, “Technological Competition: Can the EU Compete with China?”, *LAI Papers* 21-15, aprile 2021, <https://www.iai.it/sites/default/files/iaip2115.pdf>; Nathalie Tocci, *European Strategic Autonomy: What It Is, Why We Need It, How to Achieve It*, Istituto Affari Internazionali, febbraio 2021, <https://www.iai.it/en/pubblicazioni/european-strategic-autonomy-what-it-is-why-we-need-it-how-achieve-it>.

⁶⁷ Consiglio dell'Unione Europea, *Conclusioni del Consiglio su una strategia dell'UE per la cooperazione nella regione indo-pacifica*, 19 aprile 2021, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7914-2021-INIT/it/pdf>

⁶⁸ Testimonianza di diplomatici europei, 2020.

prima, l'Italia e la Francia erano diventati partner di sviluppo dell'ASEAN seguendo l'esempio tedesco.⁶⁹ Similmente, la presidenza portoghese del Consiglio dell'UE ha tenuto a maggio 2021 un vertice tra UE e India che ha promesso di approfondire i rapporti.⁷⁰ Inoltre, è interessante notare come il Regno Unito ambisca a rafforzare i legami con gli stessi attori dell'Indo-Pacifico. Pochi giorni prima del vertice UE-India, i primi ministri britannico e indiano Boris Johnson e Narendra Modi hanno convenuto su una *Road Map* 2030 per le relazioni Gran Bretagna- India, mentre il Regno Unito e l'ASEAN son diventati partner di dialogo nel gennaio 2021.⁷¹ Infine, il Giappone e l'Australia sono paesi che rientrano nei radar indo-pacifici dei diversi attori europei, ma questi godono di profonde relazioni – sia con l'UE che con il Regno Unito – sviluppatesi già negli anni 2010.

Al netto della cooperazione alle sfide transnazionali, quali la lotta contro il cambiamento climatico e la pandemia, l'UE si prefigge di approfondire la cosiddetta connettività con l'Indo-Pacifico. Secondo un autorevole studio della Asian Development Bank, le economie dell'Asia-Pacifico necessitano investimenti in infrastrutture per circa 1700 miliardi di dollari l'anno per assicurarsi uno sviluppo sostenibile sino al 2030.⁷² Alla luce di ciò, le principale potenze finanziarie asiatiche hanno spinto per una politica di aiuti allo sviluppo più espansiva durante la decade appena trascorsa. Alla *Belt and Road Initiative* cinese del 2013, si è accompagnata la *Partnership for Quality Infrastructure* del Giappone del 2015, la *New Southbound Policy* di Taiwan del 2018, la *New Southern Policy* sudcoreana del 2020.⁷³ I governi dei paesi avanzati intendono indirizzare capitali in economie emergenti per evidenti obiettivi economici. Attraverso il coordinamento con le *policy banks*, le proprie agenzie per lo sviluppo e una generale partnership tra pubblico e privato, questi paesi esportano quindi sovraccapacità produttiva, sviluppano nuovi mercati, cercano ritorni di capitale

⁶⁹ Laura-Harrison Reumann & Filomena Murray, “What Does the ASEAN-EU Strategic Partnership Mean?”, *The Diplomat*, 30 gennaio 2021, <https://thediplomat.com/2021/01/what-does-the-asean-eu-strategic-partnership-mean/>; “Italy becomes ASEAN’s Development Partner”, *Associazione Italia-ASEAN*, 10 settembre 2020, <https://www.itasean.org/en/litalia-diventa-partner-di-sviluppo-dellasean/>

⁷⁰ Shairee Malhotra, “EU-India Summit 2021: Pushing Ahead With the 4 Cs”, *The Diplomat*, 11 maggio 2021, <https://thediplomat.com/2021/05/eu-india-summit-2021-pushing-ahead-with-the-4-cs/>

⁷¹ Veerle Nouwens & Garima Mohan, “Europe Eyes the Indo-Pacific, but Now it’s Time to Act”, *War on the Rocks*, 24 giugno 2021, <https://warontherocks.com/2021/06/europe-eyes-the-indo-pacific-but-now-its-time-to-act/>

⁷² Asian Development Bank, *Meeting Asia’s Infrastructure Needs*, febbraio 2017, <https://www.adb.org/publications/asia-infrastructure-needs>

⁷³ Giulio Pugliese, “A Global Rorschach Test: Responding to the Belt and Road Initiative”, *Defence Strategic Communications*, NATO Excellence Centre Riga, Vol. 7 (2), 2019: 113-32.

più elevati, diversificano i rischi, e aspirano ad acquisire quote rilevanti di mercato per i propri campioni nazionali.

*La diplomazia della
connettività muove da
interessi economici e
(geo)politici*

L'UE è il principale fornitore mondiale di aiuti pubblici allo sviluppo e connettività, con ben 410 miliardi di dollari elargiti tra il 2013 e il 2018, contro i 34 miliardi finanziati dalla Cina durante lo stesso periodo.⁷⁴ Del resto, a fine 2018 l'Alto Rappresentante e la Commissione hanno delineato gli elementi per una strategia europea in una comunicazione congiunta.⁷⁵

L'ex Presidente della Commissione Jean-Claude Juncker ha inaugurato con Abe una *EU-Japan Partnership on Sustainable Connectivity and Quality Infrastructure* con l'intento dichiarato di promuovere iniziative congiunte in materia di connettività.⁷⁶ Se è vero che gli stati membri UE operano in maniera meno mercantilistica rispetto ai paesi asiatici –Cina in testa— anche l'Europa intende promuovere lo sviluppo di economie emergenti nell'Indo-Pacifico favorendo le proprie eccellenze industriali e commerciali. Ad esempio, l'interesse europeo verso la connettività digitale –menzionata nella strategia UE sull'Indo-Pacifico— mira proprio a sviluppare l'enorme potenziale dei mercati digitali del Sudest Asiatico e dell'India, con miliardi di utenti e una forte propensione all'e-commerce e all'uso di tecnologie finanziarie (*fintech*).⁷⁷ Similmente, l'assistenza a favore di uno sviluppo sostenibile e per una transizione verso l'economia verde mira a favorire le eccellenze europee in tale settore.

Unitamente agli accordi di libero scambio, che l'UE preferisce negoziare a livello bilaterale con i singoli stati, la diplomazia economica della connettività contribuirebbe all'esportazione degli standard normativi europei, con ricadute

⁷⁴ Josep Borrel, "The EU needs a strategic approach for the Indo-Pacific", European External Action Service – Blog Post, 12 marzo 2021, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/94898/eu-needs-strategic-approach-indo-pacific_en

⁷⁵ *Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank*, 19 settembre 2018, https://eeas.europa.eu/sites/default/files/joint_communication_-_connecting_europe_and_asia_-_building_blocks_for_an_eu_strategy_2018-09-19.pdf

⁷⁶ *26th EU-Japan Summit: Taking our strong partnership to a higher level*, 25 aprile 2019, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_2248

⁷⁷ Brigitte Dekker, Karthik Nachiappan and Maaïke Okano-Heijmans, "Fostering digital connectivity in and with the Indo-Pacific", Clingendael -- Scoping paper for the European External Action Service, aprile 2021, https://www.clingendael.org/sites/default/files/2021-04/Report_Digital_Connectivity_IndoPacific_April_2021.pdf

commerciali e politiche notevoli.⁷⁸ I trattati di libero scambio e le partnership per la connettività permetterebbero all'UE di collaborare con grandi economie come il Giappone su temi quali la lotta al riscaldamento globale e la creazione di norme e standard industriali internazionali in vari settori, dall'automobilistica, passando per la farmaceutica, alle telecomunicazioni e la *governance* dei dati. La speranza è che questi standard diventino globali, arginando i desideri e le pratiche protezionistiche di Cina e, in misura minore, degli Stati Uniti.

Per far fronte alla sfida cinese, forme di cooperazione a livello bi- e "minilaterale" sul dossier connettività sono sempre più comuni. Al recente vertice G7, ad esempio, l'UE e le sue economie più avanzate hanno aderito all'iniziativa del governo Biden di finanziamento delle infrastrutture (soprattutto quelle verdi) in paesi terzi.⁷⁹ Allo stesso tempo, l'UE ambisce a inserirsi nell'incipiente bipolarismo USA-Cina presentandosi come partner affidabile per ASEAN e India. Nell'approcciarsi a questi paesi l'UE tenta anche di intercettare l'aspirazione a conquistarsi uno spazio d'azione autonomo rispetto a Cina e USA, un'ambizione che ricorda quella europea per un'autonomia strategica.⁸⁰ L'UE vuole quindi mantenere un regime multilaterale nel senso più ampio possibile, di concerto con altre medie potenze, anche per ritagliarsi uno spazio di manovra nella rivalità strategica sino-americana.

5. Conclusioni

Il documento approvato dal Consiglio dell'UE a favore di un impegno nell'Indo-Pacifico è un segnale politico che si inserisce appieno nel solco tracciato dalla Strategia UE-Cina del marzo 2019, che esplicita dinamiche competitive sul fronte economico, nonché una rivalità sistemica tra i due attori. La pandemia ha rafforzato questa tendenza. Detto ciò, logiche cooperative e inclusive della Cina permangono nella visione europea dell'Indo-Pacifico.

Esiste quindi una tensione da cui derivano alcuni punti di domanda. Viene prima la cooperazione con paesi che si sono dotati di una politica indo-pacifica, anche in funzione di un ingaggio con la Cina da una posizione di forza, o viene prima una "terza via" europea che si preoccupa di scongiurare gli effetti deleteri della competizione strategica sino-americana? In funzione di quest'ultima domanda,

⁷⁸ Anu Bradford, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford: Oxford University Press, 2020.

⁷⁹ Francesca Ghirelli, "B3W: la risposta occidentale all'espansionismo di Pechino", *Affari Internazionali*, 25 giugno 2021, <https://www.affarinternazionali.it/2021/06/b3w-la-risposta-occidentale-allespansionismo-di-pechino/>

⁸⁰ Josep Borrell, "Why I went to Jakarta and why the Indo-Pacific matters for Europe", European External Action Service – Blog Post, 5 giugno 2021, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/99613/why-i-went-jakarta-and-why-indo-pacific-matters-europe_en

siamo solo interessati a un multilateralismo il più largo possibile –possibilmente a discapito della qualità—o possiamo esplorare ipotesi di collaborazioni minilaterali che stanno acquisendo corso (vedasi il Quad, il cosiddetto D10 e le sanzioni congiunte tra USA, Canada, Regno Unito e UE sullo Xinjiang)? Perché Taiwan non è mai citato nel documento nonostante si tratti di uno dei potenziali punti di rottura regionali?

Quali sono prospettive per l’impegno europeo sul fronte della sicurezza ed economico nell’Indo-Pacifico? La sostenibilità dell’ingaggio navale è dubbia alla luce delle più pressanti minacce alla sicurezza nel vicinato, delle fratture politiche in seno all’Unione, e del riposizionamento delle forze militari statunitensi nel teatro dell’Indo-Pacifico.⁸¹ Paesi quali la Germania e l’Italia restano prudenti circa l’invio di navi militari nel Mar Cinese Meridionale, e non solo per timore di offendere Pechino: queste missioni sono dispendiose e potenzialmente poco appetibili all’opinione pubblica nazionale –soprattutto in Germania. Una missione navale diplomatica di una fregata italiana, schierata nel 2017 nell’Indo-Pacifico, ha deliberatamente evitato di attraversare il Mar Cinese Meridionale.⁸² La Francia stessa darà verosimilmente precedenza alla sicurezza delle acque dell’Oceano Indiano e del Pacifico Meridionale piuttosto che al Mar Cinese Meridionale, poiché i propri territori, cittadini e interessi marittimi sono concentrati là. Soprattutto, il Mediterraneo, il Medio Oriente e il versante orientale dell’Europa rimangono teatri strategici prioritari per i paesi europei.

Sul fronte economico, si può invero aspirare a giocare una partita più strategica poiché l’Europa detiene importanti leve finanziarie, normative e industriali. Un’area di grande potenziale per l’UE e gli stati membri è lo sviluppo della connettività tra Asia ed Europa.⁸³ Allo stesso tempo, sarà difficile coordinare tra paesi donatori e paesi recipienti poiché deve ritrovarsi una comune intesa sugli interessi in gioco, un’impresa non da poco. Non si dimentichi però che la Cina rimane un’economia vibrante ed in crescita; al netto delle pratiche scorrette, il mercato della Repubblica Popolare rimane imprescindibile per le esportazioni europee.

⁸¹ Ulrich Krotz & Richard Maher, “Europe in an age of transition”, *Global Affairs*, Vol. 3 (3), 2017, pp. 193-210; Hugo Meijer & Stephen G. Brooks, “Illusions of Autonomy: Why Europe Cannot Provide for Its Security If the United States Pulls Back”, *International Security*, 2021, Vol. 45 (4), pp. 7–43.

⁸² Alessandro Busonero, “La Naval Diplomacy della Marina: la campagna di Nave Carabiniere”, *Idee ed Esperienze*, (3) 2017, p. 37, https://www.difesa.it/InformazioniDellaDifesa/periodico/Periodico_2017/Documents/Numero3/ID_3_2017_naval_diplomacy.pdf

⁸³ Noah Barkin, *Watching China in Europe - November 2020*, 2 novembre 2020, <https://www.gmfus.org/blog/2020/11/02/watching-china-europe-november-2020>; Conversazioni con diplomatici europei e della UE, 2020.

Connettività e contributi alla sicurezza nell'Indo-Pacifico potrebbero beneficiare l'Italia

Esiste infine un potenziale punto di incontro tra la proiezione economica e strategica dell'UE nell'Indo-Pacifico. Unitamente alla proiezione navale nel Mar Cinese Meridionale, l'Unione immagina contributi *soft* alla sicurezza regionale che possano anche beneficiare le imprese dei propri stati membri. Ad esempio, l'UE potrebbe contribuire alla capacità dei diversi paesi del

Sudest Asiatico e dell'India attraverso nuovi strumenti preposti alla conoscenza della situazione marittima (*Maritime Situational Awareness*), al diritto internazionale marittimo, alla lotta alla pirateria o alla cyber sicurezza attraverso aiuti allo sviluppo che beneficino imprese europee. L'UE e le agenzie per lo sviluppo di Francia e Germania hanno da poco inaugurato un progetto quadriennale *Enhancing Security Cooperation in and with Asia*, che si inserisce appieno nelle declinazioni economicistiche e di sicurezza dell'ingaggio UE nell'Indo-Pacifico.⁸⁴

Anche l'Italia sembra muoversi in tal senso. Iniziative future potrebbero prevedere attività di *capacity-building* (inclusa la formazione di personale militare o della guardia costiera) e di connettività che giovi le nostre eccellenze, quali gli armamenti a pilotaggio remoto. Questa potrebbe essere una strada da intraprendere per il nostro paese, anche in coordinamento con paesi amici quali il Giappone o l'India.⁸⁵ Alla luce delle sopraccitate dinamiche competitive e vitalità economica nell'Indo-Pacifico, la domanda per gli armamenti è in piena espansione.⁸⁶ Poiché le commesse e le collaborazioni militari poggiano anche su considerazioni politico-diplomatiche, l'impegno di grandi paesi europei a sostegno della sicurezza marittima (o cyber) di diversi stati del Sudest Asiatico dovrebbe favorire anche le proprie esportazioni. Così, ad esempio, la recente vendita di fregate Leonardo all'Indonesia si inserisce all'interno di un maggiore impegno italiano alla sicurezza regionale.⁸⁷

⁸⁴ L'India, l'Indonesia, il Giappone, Singapore, la Corea del Sud ed il Vietnam costituiscono i partner con cui la UE aspira a cooperare nei settori di sicurezza marittima, cyber sicurezza, addestramento in operazioni di peace-keeping e di lotta al terrorismo. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (GIZ), *Enhancing Security Cooperation in and with Asia*, January 2020 (<https://www.giz.de/en/worldwide/87412.html>).

⁸⁵ Ambasciata d'Italia - Tokyo, "Italia-India-Giappone: concluso il primo tavolo virtuale sulle prospettive geopolitiche dell'Indo-Pacifico", 18 giugno 2021, https://ambtokyo.esteri.it/ambasciata_tokyo/it/ambasciata/news/dall_ambasciata/2021/06/italia-india-giappone-concluso.html

⁸⁶ International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2021*, Vol. 121 (1), 2021, pp. 218-313, DOI: [10.1080/04597222.2021.1868795](https://doi.org/10.1080/04597222.2021.1868795)

⁸⁷ "Il contratto di Fincantieri in Indonesia potrebbe valere 1,2 mld per Leonardo", *Milano Finanza*, 11 giugno 2021, <https://www.milanofinanza.it/news/il-contratto-di-fincantieri-in-indonesia-potrebbe-valere-1-2-mld-per-leonardo-202106111148137328>

Per concludere, si deve ricordare al lettore che il cosiddetto “Indo-Pacifico” è un termine politico. È quindi lecito che l’Unione Europea si doti di una strategia sull’Indo-Pacifico con una sua particolare declinazione, che sarà destinata a cambiare e trovare variazioni tra gli stati membri. Allo stesso tempo, chi scrive spera che la Commissione “geopolitica” e l’Alto Rappresentante Josep Borrell, stilino per settembre una comunicazione congiunta non solo più concreta, ma strategica nel vero senso della parola. Un punto di raccordo ritrovabile tra i diversi stati membri è sicuramente rappresentato dal mantenimento di un ordine multilaterale che preservi i beni pubblici internazionali, quali il libero scambio e la libertà di navigazione e sorvolo nei mari. A ciò si deve accompagnare una misura di realismo politico che permetta all’Unione di partecipare a consessi plurilaterali – a geometria variabile e in campi disparati (quali le nuove tecnologie, la sicurezza navale, e il commercio estero) – per arginare le spinte di grandi attori statali che potrebbero, di contro, contribuire ad un più rapido disfacimento del cosiddetto ordine liberale internazionale. Le piccole e medie potenze che compongono l’Unione saranno le prime a rimetterci da un mondo improntato sui soli rapporti di forza.

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: **Senato della Repubblica**
Servizio Affari internazionali
Tel. 06-67063666
Email: segreteriaaaii@senato.it

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