

L'Italia e l'Indo-Pacifico in un mondo in rapido mutamento: un focus sui rapporti con l'Asean

Alessandra Schiavo

Fare il punto, in poche pagine, dei rapporti dell'Italia con i paesi dell'Indo-Pacifico è sfida virtualmente impossibile. Non solo per la complessità delle trasformazioni in corso in questo continente. Ma anche per l'estrema varietà di quest'ultimo, per le numerose tendenze (e tensioni) interne cui sono sottoposti i singoli Stati, per la diversità dei loro stadi di sviluppo, per la disomogeneità delle etnie e religioni che compongono (o scompongono) il tessuto sociale di ognuno di essi, così come pure delle loro sensibilità (o idiosincrasie) democratiche e ambizioni in politica estera.

Se la portata delle peculiarità che rendono ciascun popolo asiatico, anche sotto il profilo culturale, anche radicalmente diverso dai suoi vicini sfugge sovente (o sfuggiva fino a poco fa) all'osservatore occidentale meno familiare con la storia di questo continente, la crescente rilevanza, non solo economica, di quest'ultimo è ormai dato scontato. Né potrebbe essere diversamente per un "insieme geografico" che ospita trenta delle megalopoli maggiori del mondo, in un'epoca in cui il fenomeno dell'urbanizzazione è sì fonte di stravolgimenti sociali, ma anche "passaggio obbligato" per una crescita dai ritmi serrati; tre delle principali economie planetarie (Cina, Giappone e India); giganti demografici come il primo e l'ultimo dei paesi citati, rispettivamente con 1,42 e 1,41 miliardi di abitanti; ricchezze del sottosuolo (quali terre rare e gemme, che abbondano paradossalmente nei paesi più poveri, come il Myanmar) e conoscenze tecnologiche avanzate (Giappone, Corea del Sud e Cina, ma anche Singapore, Taipei e le altre "tigri", più o meno emerse o emergenti); élite educate nei migliori atenei o centri di ricerca del globo, cui fanno da contraltare "masse" di centinaia di milioni di persone che aspirano al riscatto sociale e al progresso delle nuove generazioni.

Uno sguardo all’Indo-Pacifico

Allargando lo sguardo al cosiddetto Indo-Pacifico – un concetto geopolitico-territoriale piuttosto recente¹, ma oramai largamente affermatosi –, i numeri si fanno ancora più “corposi”. Esso produce il 62% del Pil mondiale²; contribuisce per circa i 2/3 al tasso di crescita dell’economia del nostro pianeta; è sede di una parte relevantissima (basti pensare allo Stretto di Malacca) delle rotte e dei traffici marittimi commerciali internazionali: un quarto di quelli globali; il 90% se si considerano solo le più grandi navi container. Tale spazio è, per farla breve, una fetta di globo dove si decidono gli equilibri internazionali e, con essi, i destini dei nostri paesi. Quanto basta per renderlo terreno della competizione tra le grandi potenze; uno dei baricentri di un mondo che fino a pochi decenni fa pensavamo – erroneamente – come prevalentemente euro-centrico o comunque occidentale.

Le varie “strategie sull’Indo-Pacifico” che da cinque anni a questa parte sono state adottate da Giappone, Australia, Stati Uniti, India, Asean («Association of South East Asian Nations») e, per quanto riguarda i paesi europei, Francia (nel 2018), Germania e Paesi Bassi (nel 2020), e Ue (il 16 settembre 2021), sono una testimonianza della presa di coscienza del capovolgimento quasi copernicano degli assetti non solo economici mondiali e della centralità, in questo nuovo scenario, dell’ascesa cinese e delle sue ambizioni globali.

Ampi i riferimenti all’Indo-Pacifico sono anche nel documento programmatico del Regno Unito “post-Brexit”, intitolato *Global Britain in a competitive age; the Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*, e pubblicato dal *Cabinet Office* nel marzo 2021. Ciò a conferma della rilevanza di questa macro-regione per Londra (pari al 17,5% del suo commercio estero e al 10% degli

¹ Ad usare il termine per la prima volta fu il primo governo giapponese di Abe Shinzō con il cosiddetto “Arco della Pace e della Prosperità” lanciato nel 2006 e rivolto a perseguire la stabilità di un’area estesa dall’oceano Pacifico a quello Indiano. La seconda amministrazione Abe (tornato al potere tra il 2012 e il 2020) elaborò ulteriormente questa visione, coniando la nozione di un “Indo-Pacifico Libero ed Aperto”.

² Consiglio dell’Unione europea, Conclusioni del Consiglio su una strategia dell’Ue per la cooperazione nella regione indo-pacifica, 19 aprile 2021.

Ide, con 1,7 milioni di cittadini inglesi che vi vivono) e delle ambizioni inglesi³ a contribuire, anche sul piano diplomatico e militare, alla sicurezza di un'area definita «the new playground of the international power struggle [...] with multiple potential flashpoints».

Molti sono effettivamente i focolai di tensione nell'Indo-Pacifico: dalle dispute territoriali e marittime non risolte ai rischi di proliferazione nucleare, dalle incertezze e minacce determinate dai lanci missilistici nord-coreani (divenuti più fitti negli ultimi tempi), fino a possibili incidenti o “miscalculation” ed escalation non sempre difficili da controllare, nella penisola coreana come nello Stretto di Taiwan; dal cambiamento climatico (che ha effetti particolarmente avversi in questa regione, come dimostra la recente tragedia in Pakistan, sommerso per un terzo del territorio dalle acque), fino alle minacce non statuali e alle nuove sfide per la sicurezza, incluso il cberspazio.

Il Contributo italiano alla strategia europea sull'Indo-Pacifico

Nella consapevolezza della vastità di tali sfide, da tempo l'Italia è impegnata nella realizzazione di attività in diversi ambiti che coincidono con i sette pilastri della Strategia Ue per la cooperazione nell'Indo-Pacifico: (i) prosperità sostenibile e sicura; (ii) transizione verde; (iii) governance degli oceani; (iv) governance e partenariati digitali; (v) connettività; (vi) sicurezza e difesa; (vii) sicurezza umana.

La nostra azione nell'area è sintetizzata in un documento, adottato nel gennaio scorso e pubblicato sul sito della Farnesina, che rappresenta il nostro contributo alla Strategia Ue per l'Indo-Pacifico⁴. L'approccio italiano è caratterizzato da una visione inclusiva, che punta al coinvolgimento di tutti gli attori dell'area, a partire dai

³ «Our goal: we will be the European partner with the broadest and most integrated presence in the Indo-Pacific- committed for the long term, with closer and deeper partnerships» (p. 66 del documento); «we are a P5 Member [...], a European power with global reach» (p.69). Tali affermazioni esprimono le tradizioni imperiali di un'Inghilterra memore di essere una nazione europea ma tesa a recuperare aspirazioni globali.

⁴ Maeci, *Il contributo italiano alla strategia europea per l'indo-pacifico*, 20 gennaio 2022, <https://www.esteri.it/wp-content/uploads/2022/02/Gennaio-2022.pdf>.

like-minded, e delle organizzazioni regionali – tra cui Asean, Pif (Pacific Islands Forum) e Iora (Indian Ocean Rim Association), di cui siamo partner rispettivamente dal 2020, 2007 e 2019 – per sostenere il cammino di sviluppo e incoraggiarne il ruolo nella promozione della pace e della stabilità. Forte il richiamo ai principi ispiratori e chiari gli obiettivi:

intendiamo perseguire la nostra azione nell’Indo-Pacifico in un quadro che tenga fermi i valori fondamentali cui si ispirano Unione e Paesi Membri: sostegno al multilateralismo ed al regionalismo; tutela dei diritti umani, dei processi democratici e dello stato di diritto; ordine internazionale basato sulle regole; lotta ai cambiamenti climatici; commercio libero, equo e basato sulla piena applicazione del level playing field; sostenibilità sociale, ambientale, fiscale e finanziaria; trasparenza; inclusività.

Il focus sull’Asean

In linea con la vocazione multilateralista dell’Italia e con la sua tradizionale attenzione al ruolo delle organizzazioni regionali, uno dei perni del nostro impegno è l’Asean, con cui l’Ue celebrerà quest’anno il 14 dicembre, all’immediata vigilia del Consiglio europeo, il 45esimo anniversario delle relazioni. Non vi sono dubbi che l’Associazione abbia – e potrebbe avere ancora di più se affinasse la propria volontà politica e la coesione interna – un ruolo chiave da giocare nell’Indo-Pacifico.

All’interno di quest’ultimo essa rappresenta a sua volta una macro-area che raggruppa una quota non trascurabile della popolazione mondiale (oltre 673 milioni di abitanti, rispetto ai 447 dell’Ue attuale), alcune tra le economie più dinamiche del pianeta, o perlomeno dei paesi che – malgrado il perdurare di evidenti disparità o condizionamenti – esibiscono prospettive di sviluppo solide o comunque promettenti. In totale, secondo i dati 2022 del Fmi, il contributo complessivo dei paesi Asean al Pil mondiale equivale al 3,51%. La RPC si situa al 18,58%; l’India al 7,21%; il Giappone al 3,78%, e la Corea del Sud all’1,71%.

Considerata nel suo insieme, dunque, l’Asean rappresenta attualmente la quarta economia asiatica (figurava al terzo posto secondo alcune classifiche dell’anno precedente). A dispetto dei danni inferti dal

Covid 19, il Pil della regione dovrebbe continuare a crescere al ritmo di 5% l'anno, con un tasso superiore a quello medio mondiale. Persino nel 2020, l'anno più critico per l'economia, i paesi Asean hanno registrato il secondo impatto “meno negativo” sulle esportazioni a livello globale, con una performance meno buona solo rispetto alla Cina.

Inoltre, gli Stretti di Malacca – che costituiscono una rotta di transito il cui assoluto rilievo geo-politico e geo-economico ho richiamato in apertura – sono compresi tra tre dei paesi dell'Associazione: Malesia, Indonesia e Singapore. Come per il più vasto Indo-Pacifico, anche l'Asean è soggetto a rischi “multi-formi”: dalle conseguenze del cambiamento climatico ai danni in tema di biodiversità, dalle vulnerabilità in termini di salute, fino alle sfide imposte dalla ripresa post-pandemica e alle nuove e gravi pressioni su inflazione, approvvigionamento energetico ed alimentare, commercio e catene del valore e dell'offerta conseguenti alla crisi ucraina. Sullo sfondo, la più intensa competizione tra le grandi potenze e i rischi per la stabilità globale, con l'Asia dove potrebbe giocarsi una importante partita di scacchi.

L'attenzione dell'Italia all'Asean precede di molto l'adozione della Strategia Ue sull'Indo-Pacifico: lo dimostra anche l'ottenimento dello status di “partner di sviluppo” (che richiede tempo e impegno credibile e adeguato) nel settembre 2020, esattamente un anno prima della strategia europea.

Allo stesso modo, il commercio Italia-Asean ha mostrato nell'ultimo quinquennio tassi tra i più vivaci in assoluto, mostrando segni di flessione dovuti alla pandemia e alle sue gravi perturbazioni della logistica e delle catene del valore inferiori a tutti i “big 5” (Germania, Francia, Italia, Spagna e Uk). Nel 2020 le nostre esportazioni verso i paesi Asean sono diminuite dell'11,4%, mentre quelle degli altri “big 4” si sono ridotte tra un minimo di quasi il 13% (Uk) ad un massimo del 22,5% (Francia). Le nostre importazioni sono scese del 7,4%, mentre quelle degli altri quattro Stati (con l'unica eccezione della Germania, al -5,2%), hanno mostrato una contrazione compresa tra il 10% e il 15%. Una resilienza del commercio bilaterale da non sottovalutare in un periodo difficile come quello trascorso, così come nel quadro delle nuove ed attuali tensioni – che in prospettiva potrebbero divenire ancora più dirompenti – cui è soggetta l'economia (e non solo quella) mondiale.

Al livello globale, l'Italia figura solo al 17° posto come partner commerciale dell'Asean. Il fatto che il nostro paese sia la seconda nazione manifatturiera in Europa e che l'Asean rappresenti nel suo complesso la terza destinazione globale di Ide danno la misura del potenziale da colmare nella cooperazione bilaterale, non solo nei settori più tradizionali (come il commercio, i prodotti agricoli e alimentari, componenti elettroniche e tessili), ma anche sul versante dei partenariati scientifici e digitali, dell'economia verde e della transizione energetica. Fronti questi in cui enormi potrebbero essere le potenzialità di collaborazione anche con l'India, naturalmente.

Per rafforzare il pilastro economico del nostro partenariato, il Governo italiano ha sostenuto, *inter alia*, l'organizzazione a Kuala Lumpur, il 5 e 6 luglio 2022, della VI edizione (la prima svoltasi in presenza dopo la pandemia) dell'*High Level Economic Dialogue on Asean-Italy Relations*⁵: una piattaforma economica che si ripeterà nel 2023 a Bangkok e che mira a diffondere una maggiore consapevolezza, anche nel comparto privato, delle opportunità di investimento e di business tra due parti che – forse sorprendentemente, visto l'ormai generalizzato “pivot to Asia” – ancora non si conoscono abbastanza. Questo esercizio – curato dall'Associazione Italia-Asean⁶ e dalla “European House Ambrosetti” – ha mosso i suoi primi passi a Giacarta nel 2017, per poi svolgersi con puntualità ogni anno: a Singapore nel 2018, Hanoi nel 2019 e nel 2020 e 2021 online.

Al di là del pur importantissimo volet economico, l'Italia guarda all'Asean come ad un forum vocato a contribuire alla crescita e alla stabilità di ciascuno dei suoi membri e, ancor di più, come ad un'asse utile a disinnescare, o perlomeno attutire, tensioni geopolitiche locali suscettibili di causare effetti di *spillover* in altre aree.

Dal canto nostro, ci impegniamo a dare sostanza al Partenariato di Sviluppo stabilito nel 2020 con un atteggiamento di genuina apertura e disponibilità all'ascolto dei nostri nuovi partner, proponendo sulla base dei loro bisogni (oltre che dei nostri punti di forza) i progetti di col-

⁵ High Level Dialogue on Asean Italy Economic Relations, <https://www.ambrosetti.eu/summit-internazionali/high-level-dialogue-on-asean-italy-economic-relations/>.

⁶ Associazione Italia-Asean, <https://www.itasean.org/>.

laborazione congiunta. Una postura che Alessandro Valignano e Matteo Ricci avevano sperimentato con successo nel loro approcciarsi con la mentalità asiatica già a cavallo tra il XVI e il XVII secolo, ma che non è affatto scontata nelle relazioni internazionali. Una “ricetta metodologica” non a caso molto apprezzata da tutti i paesi del cosiddetto *Global South*, e che replichiamo anche nei rapporti con Pif e Iora.

È in questo contesto che il 10 giugno scorso a Giacarta si è svolto a livello governativo il II Comitato Congiunto per il Partenariato di Sviluppo Italia-Asean, in occasione del quale sono state approvate, per il periodo 2022-2026, ben 62 “Practical Cooperation Areas” (PCAs): a conferma dell’impronta fortemente concreta e tesa ai risultati dell’impegno messo in campo dall’Italia.

Ampio il raggio d’azione, in campi che spaziano dalla pace e sicurezza, al buon governo e i diritti umani; dal commercio, gli investimenti e il supporto al settore privato, fino alla scienza, tecnologia e innovazione; dalle tecnologie digitali e per l’informazione agli scambi *people-to-people* e tra i giovani; dalla gestione dei disastri e all’assistenza umanitaria fino alla cooperazione in materia, sanitaria, ambientale, della lotta al cambiamento climatico; ancora, dalla cultura, alla connettività, allo sviluppo sostenibile (in particolare nei filoni pesca e agricoltura).

Sempre lavorando assieme ai nostri partner, stiamo elaborando o proseguendo, in collaborazione con il Ministero dell’Interno, progetti in materia di *cybersecurity*, antiriciclaggio, controterrorismo, e cooperazione di polizia nella lotta al crimine organizzato o per la protezione dei civili in missioni di *peacekeeping*. Nella “pipeline” anche attività di formazione per giovani diplomatici e per magistrati dei paesi Asean, grazie anche al prezioso supporto dell’*International Development Law Organization (Idlo)*. Di primaria importanza – data l’enorme ricchezza del patrimonio artistico e archeologico che accomuna l’Italia e i membri dell’Asean – anche le iniziative varate per la tutela dei beni culturali contro i traffici illegali, e l’istituzione di un *Italy-Asean Virtual Center for Cultural Heritage and Sustainable Development*, finalizzato a facilitare lo scambio di informazioni e know-how.

Iniziative tutte il cui valore aggiunto, ovviamente, non consiste solo nel contributo impresso allo sviluppo delle capacità, nello scambio di informazioni e buone pratiche; ma nel capitale di conoscenza reciproca e di fiducia che si “sprigiona” tra le varie amministrazioni dei paesi

coinvolti, nella creazione di consuetudini di lavoro comuni, nella stima che si costruisce col dialogo.

Se ciascun paese asiatico costituisce un *unicum* rispetto agli Stati confinanti e richiede terreni e strumenti di cooperazione spesso radicalmente differenti (tanto che sarebbe impossibile illustrarli o compararli in questo articolo), l’Asean rappresenta – pur a fronte della grande diversità che lo caratterizza all’interno, di divisioni non meno trascurabili tra i suoi membri, e del *vulnus* aperto dalla crisi birmana – uno *stakeholder* dotato ad un certo grado di una propria soggettività, con cui interloquire alla ricerca di soluzioni o per avviare riflessioni su crisi in atto o potenziali.

La Strategia Ue per la cooperazione nell’Indo-Pacifico, e il contributo italiano ad essa, non sono dati per sempre. Al contrario, sono dei *work in progress* che richiedono continui adattamenti. Perché lo sforzo costante è l’essenza di qualsiasi relazione che si voglia avviare al successo, e perché il mondo è sempre più in rapido (e non sempre positivo) mutamento. Come recita il *Progress Report of the Federal Government Policy Guidelines for the Indo-Pacific in 2022* adottato il 14 settembre scorso da Berlino, «il riarmo nella regione risulta in accelerazione, le tensioni geopolitiche stanno esacerbando conflitti territoriali, e il rischio di escalation è in aumento, per esempio nello Stretto di Taiwan»⁷.

L’Italia è impegnata ad agire, come e con i suoi partner, per la difesa della pace e il rispetto dell’ordine internazionale basato sulle regole. Rinnovare, consolidare e, nella misura del possibile, costruire nuovi partenariati sarà essenziale per affrontare sfide troppo grandi per qualsiasi paese, e che rischiano di investire tutti i paesi del mondo al di là di quanto sia possibile immaginare (come ci ricordano le ripercussioni devastanti sulla disponibilità di cibo e altre materie prime dell’aggressione contro l’Ucraina anche su paesi lontanissimi dal teatro di guerra).

Lo sviluppo del partenariato con l’Asean (sia quello realizzato dall’Italia che quello dell’Ue e di altri paesi europei, tra i quali Fran-

⁷ Federal Foreign Office, *Progress report on the implementation of the Federal Government policy guidelines for the Indo-Pacific in 2022 (Progress Report Indo-Pacific 2022)*, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2551720/02b94659532c6af17e40a831bed8fe57/220906-fortschrittsbericht-der-indo-pazifik-leitlinien-data.pdf>.

cia, Germania e Regno Unito) è importante. Ma esso costituisce naturalmente solo uno dei tanti fili che l'Italia e l'Ue sono impegnate a rafforzare con i paesi asiatici. Il resto della tela è dato dai tanti accordi e iniziative bilaterali o “mini-laterali” che l'Ue, l'Italia ed altri Stati membri hanno in vigore o stanno avviando con i vari partner dell'Indo-Pacifico.

Il 14 dicembre a Bruxelles saranno firmati gli Accordi di Partenariato e Cooperazione con Thailandia e Malesia. Già firmato a Bali il 17 ottobre, invece, l'Accordo aereo tra l'Ue e l'Asean: si tratta della prima intesa aerea tra due blocchi regionali che insieme raggiungono una popolazione di 1,1 miliardi di individui, e che si sostituirà ai centoquaranta accordi bilaterali in vigore tra i ventisette paesi europei e i dieci Asean. Notevoli i vantaggi attesi sul fronte della concorrenza, dell'incremento del traffico per i consumatori e delle opportunità per le compagnie aeree di entrambe le parti. Il testo sottoscritto conferisce infatti la possibilità agli operatori europei di servire qualsiasi paese Asean a partire da qualsiasi paese Ue; e viceversa. I vettori non dovranno pertanto più partire unicamente dal loro Stato di bandiera, avendo come unico limite regolamentare il tetto di quattordici voli passeggeri settimanali tra due paesi qualsiasi dei blocchi firmatari. I servizi merci tra Paesi Ue e Asean saranno invece illimitati. È un esempio evidente degli effetti moltiplicatori delle occasioni di business e di connections che l'Ue è in grado di ottenere.

Spetterà poi alle Presidenze svedese e spagnola consolidare, nel corso del 2023, il lavoro già effettuato. Occorrerà dare impulso ai Trattati di libero scambio in corso di negoziato da anni, per ancorare maggiormente i partner della sponda indo-pacifica all'Unione e diversificare le nostre catene di scambi e approvvigionamenti. Il Covid prima, e la crisi ucraina dopo, ci hanno insegnato quanto sia importante evitare dipendenze eccessive e asimmetrie.

L'Italia continuerà ad assicurare il proprio contributo a questi sforzi, rafforzando anch'essa i propri legami bilaterali con ciascuno Stato asiatico, nella misura del possibile e secondo le caratteristiche e la taglia di ciascun paese. L'India con il suo peso demografico, la sua voglia di crescere, e le sue aspirazioni a contare nel mondo ci chiederà attenzioni e risorse particolari. Con alcuni Stati – i partner più avanzati – punteremo sulla cooperazione scientifica, tecnologica, digitale.

Con altri su progetti di formazione e di sostegno allo sviluppo (la Cooperazione italiana avrà in questo un ruolo importante). Con altri ancora lavoreremo alla diversificazione energetica, al comparto industriale o delle infrastrutture. Con tutti a prevenire escalation pericolose, a preservare il pianeta da nuovi shock climatici e la popolazione mondiale da nuovi traumi.