

19. La politica estera e di sicurezza ed i rapporti con gli Stati Uniti d'America

di Paolo Quercia

a. Il rapporto strategico USA-India come cornice dell'ascesa di Nuova Delhi tra il 1947 ed il 1991

Le relazioni tra India e Stati Uniti d'America hanno ormai raggiunto un notevole livello di importanza strategica per gli assetti regionali e mondiali dalla storica visita del 2000 compiuta dal Presidente americano Bill Clinton¹. Il rinnovato rapporto tra Nuova Delhi e Washington, che ha ripreso vigore negli anni Novanta ed è decollato nel decennio successivo, viene però da cinque decenni in cui le relazioni tra USA ed India furono improntate ad un minimalismo difficilmente comprensibile viste le affinità potenziali tra le due più grandi democrazie del pianeta. Per cogliere la portata di tali cambiamenti è necessario ripercorrere brevemente la travagliata relazione tra India ed USA dall'Indipendenza indiana alla fine della guerra fredda.

Quando nel 1991 in India viene varato il primo pacchetto comprensivo di riforme economiche con l'abbandono del modello di economia socialista centralizzata basata su un'economia di sostituzione delle importazioni voluta da Nehru, le relazioni commerciali tra India ed USA erano di gran lunga al di sotto dei livelli del 1947. La causa di ciò era dovuta ai quasi cinque decenni di progressivo distanziamento politico ed economico tra gli USA e l'India, attribuibile in parte a fattori di politica interna indiana ma prevalentemente a fattori di natura internazionale. Sul piano economico interno, le grandi compagnie americane come la IBM e la COCA COLA avevano lasciato il Paese negli anni Settanta, quando il Governo di Indira Ghandi spinse ulteriormente il Paese sulla via del socialismo². Erano gli anni in cui l'India, allontanandosi dallo stesso spirito del movimento dei non allineati, stringeva sempre più le relazioni politiche e militari con l'Unione Sovietica, fino alla firma tra i due Paesi – nell'agosto del 1971 – del Trat-

¹ L'ultima visita presidenziale americana in India prima della visita di Clinton del 2000 era stata effettuata da Jimmy Carter nel 1978. La scarsità delle relazioni diplomatiche tra i due Paesi è anche rappresentata dal fatto che nei primi 30 anni di indipendenza vi furono solo due visite di Presidenti americani a Nuova Delhi: quella di Eisenhower del 1959 e quella di Nixon – di sole 22 ore – del 1969.

² Vedasi: Vickery R.E., *The eagle and the elephant. Strategic aspects of U.S.-India economic engagement*, Baltimore, John Hopkins University Press, 2011, pp. 28-29.

tato di Amicizia e Cooperazione. Ciò avveniva al culmine di una relazione strategica sempre più intensa che, al di là delle affinità ideologiche tra il comunismo sovietico ed il fabianesimo terzomondista di Nehru, aveva portato importanti vantaggi materiali e geopolitici per la Cina nella regione, come il sostegno alle operazioni del 1971 nella guerra indo-pachistana che portarono alla creazione del Bangladesh³. Secondo molti analisti strategici indiani, il fatto che il neutralismo di Nuova Delhi risultasse sbilanciato verso l'URSS e non gli USA era dovuto a numerosi fattori geopolitici regionali, ed in primo luogo al fatto che per gli Stati Uniti d'America le relazioni con l'India tendevano ad essere di secondario livello, ossia derivate rispetto al conflitto bipolare tra le due superpotenze; al contrario, le relazioni con Mosca apparivano essere maggiormente in sintonia con il livello di sviluppo economico dei due Paesi e confortate da un similare approccio ideologico e da una comparabile diversità rispetto al modello capitalista. In altre parole, a molti indiani il sistema sovietico appariva essere interessato al sistema indiano in quanto non appartenente al mondo capitalista occidentale e quindi dotato di una sua specifica identità socio-economica⁴.

Se la relazione dell'India con l'Unione Sovietica ha rappresentato il principale solco geopolitico ed in parte ideologico che ha separato gli Stati Uniti d'America e l'India nel secondo dopoguerra, un altro fattore di natura geo-religiosa ha ugualmente contribuito ad allontanare strategicamente l'una dall'altra le due principali democrazie del pianeta, in particolare nel corso degli anni Ottanta e Novanta. Esso è rappresentato dall'emersione nell'Asia Centrale dell'islam politico radicale ed in particolare della attivazione politica dello sciismo in Iran, India e Pakistan, questi ultimi sono i due Paesi in cui vivono le più grandi comunità sciite dopo l'Iran. In particolare, dopo la rivoluzione komeinista le strategie indiane ed americane per contenere e controllare l'emersione del radicalismo politico dell'Islam asiatico, sia sunnita che sciita, divennero presto un pericoloso elemento di contrapposizione. Una differenziazione che diviene particolarmente acuta dopo l'invasione sovietica dell'Afghanistan e ulteriormente dopo la guerra civile afghana che seguì il ritiro dell'Armata Rossa da Kabul. Semplificando, a partire dagli anni Ottanta, USA ed India si trovano posizionate, per motivi diversi, su sponde opposte della crescente frattura religiosa dell'Islam tra sunniti e sciiti; una frattura che vedrà il Pakistan, saldo alleato degli USA ed irriducibile nemico dell'India, come scenario di crescente confronto. La strategia mediorientale e centroasiatica degli USA vede Washington allearsi prevalentemente con l'Islam sunnita, mentre l'India in un complesso gioco geo-religioso, finisce – per convenienza o per timore – ad avvicinarsi alla politica di pan-sciismo perseguita dall'Iran post-rivoluzionario in Asia Centrale. L'obiettivo di Nuova Delhi in questo senso era rappresentato sia dalla necessità di contenere le possibili interferenze iraniane nel Kashmir e nell'Uttar Pradesh e, al tempo stesso, di esercitare un'interferenza strategica negli affari religiosi interni pachistani, lungo l'asse della crescente conflittualità tra la maggioranza sunnita e la minoranza sciita, pari a circa il 20% della popolazione.

³ Vedasi: Sikri R., *Challenge and strategy. Rethinking India's foreign policy*, New Delhi, Sage, 2009, p. 154.

⁴ Vedasi: Ollapally D., "Indo-russian strategic relations. New choices and constraints", in *Journal of Strategic Studies*, December, Vol. 25, Issue 4, 2002; e: Ganguly S. (ed.), *India as an emerging power*, London, Routledge, 2003.

Fino alla rivoluzione iraniana la leadership degli sciiti pakistani era costituita in gran parte dal clero sciita d'origine indiana, emigrato in Pakistan dopo la divisione del 1947 e proveniente in buona parte dalle madrasse sciite dell'Uttar Pradesh. Progressivamente, in seguito alla rivoluzione iraniana, il centro di riferimento religioso e politico per gli sciiti pakistani divenne ben presto la città santa iraniana di Qom, da cui si irradiava il *soft power* iraniano pansciita. Nell'ottica del confronto con il Pakistan – contro cui Nuova Delhi scese nuovamente in guerra nel 1965 e nel 1971 – l'India vedeva con favore la radicalizzazione di un fronte settario interno all'Islam pakistano, mentre con timore temeva la possibilità che ciò potesse avvenire nel Kashmir. Per questi motivi l'India non poteva restare indifferente alla guerra di prossimità che Arabia Saudita e Iran hanno combattuto per anni in Pakistan ed Afghanistan e, dopo la caduta dell'Unione Sovietica, in Asia Centrale⁵. In questa partita complessa e pericolosa, che per Nuova Delhi aveva il significato di condizionare favorevolmente ai propri interessi nazionali il processo di politicizzazione e radicalizzazione dell'Islam sunnita e sciita pakistano nel corso degli anni Ottanta, l'India si posiziona sull'asse sciita-iraniano, contrapposto a quello sunnita filo-americano sostenuto dai sauditi e dai Paesi del Golfo. Tale scenario geo-religioso si ripropose in maniera simile in un vicino e collegato contesto geopolitico, quello afgano. Nella guerra civile che seguì al ritiro dell'Unione Sovietica, l'Iran, l'India e la Russia sostennero l'Alleanza del Nord, di cui faceva parte la componente afgano-sciita degli hazara, mentre il Pakistan, l'Arabia Saudita e gli Emirati Arabi sostennero il movimento talabano e ne riconobbero dal 1996 al 2001 il costituito emirato islamico afgano. Nel momento in cui lo scenario afgano divenne terreno di confronto tra Islamabad e Teheran, le due potenze islamiche regionali rivali, che si contendevano il controllo dello spazio geopolitico lasciato vuoto da Mosca, si crearono le basi per una nuova convergenza strategica tra l'India e l'Iran e, al tempo stesso, di divergenza con Washington⁶.

La geopolitica della guerra fredda, la questione pakistana, le ambizioni nucleari indiane, la diversa postura che India ed USA avevano assunto nei confronti dell'islam politico radicale in Asia Centrale, e la guerra in Afghanistan sono tutti fattori che hanno

⁵ Negli stessi anni, il Pakistan andava incontro ad una fase di alta instabilità politica interna sfociante nel colpo di Stato militare che insediò la giunta militare del generale Zia-ul-Haq. Tra i vari provvedimenti presi, il Governo militare pakistano tentò di allargare il suo consenso e legittimità bilanciando la rigidità della giunta militare attraverso un piano di "islamizzazione guidata" del Paese, una politica che acuì ulteriormente il confronto interno tra sunniti e sciiti. Tutti questi fattori sono da ritenersi, in buona parte, responsabili della attivazione politica degli sciiti pakistani, che passarono dalle tradizionali forme di quietismo alla radicalizzazione politica di stampo panislamica. Vedasi: Mumtaz A., "Shi'i political activism in Pakistan". in *Studies in Contemporary Islam*, No. 1-2, 5, Spring and Fall, 2003.

⁶ In questo contesto, solo superficialmente merita accennare al deterioramento delle relazioni tra Iran e Pakistan nel corso del conflitto afgano, relazioni che divennero estremamente tese con la caduta di Mazar-e-Sharif del 1998 e con l'uccisione di una decina di diplomatici iraniani ed il massacro di migliaia di shiiti hazara. A riconferma della complessità del confronto, resta il fatto che in seguito a tali episodi il Pakistan fu attraversato da nuove violenze settarie ed uccisioni tra sciiti e sunniti, con centinaia di vittime, compresi cittadini e diplomatici iraniani. Vedasi: Shah A., "Iran-Pakistan relations: political and strategic dimensions", in *Strategic Analysis*, No. 4, Vol. 28, 2004, p. 533.

rappresentato le principali spine geopolitiche che hanno impedito a Nuova Delhi e a Washington di costruire rapporti bilaterali più favorevoli nel corso della seconda metà del novecento. Se con la caduta dell'Unione Sovietica viene meno l'ostacolo del rapporto con Mosca, a partire dai primi anni Novanta il rapporto con Teheran si rafforza ulteriormente, estendendosi a numerosi altri campi oltre al comune antagonismo con il Pakistan. Gli anni Novanta saranno tuttavia anche gli anni delle prime aperture degli USA all'India, che acquisiscono un peso crescente, nonostante i problemi collegati ai rapporti con Teheran alle ambizioni indiane di divenire potenza nucleare. L'abbandono del veto nucleare USA e l'avvio alla guerra al terrorismo in Asia Centrale porranno le basi per un inedito avvicinamento strategico tra Nuova Delhi e Washington.

b. L'*economic engagement* di Clinton e la ricostruzione del rapporto bilaterale

I primi 50 anni di Indipendenza dell'India hanno dunque visto minime relazioni politiche ed economiche tra gli Stati Uniti d'America e l'India. Fatta eccezione per i tentativi di Nehru di avvicinamento agli USA nei primi anni Cinquanta, l'India scelse progressivamente la via dei non allineati, che tuttavia gli consentì di entrare de facto nell'orbita economica e politica sovietica⁷. La situazione dovette necessariamente modificarsi nel 1991 dopo il crollo dell'URSS, anche per le disperate condizioni dell'economia indiana giunta pressoché sull'orlo della bancarotta e con riserve di valuta estera capaci di garantire poche settimane di importazioni⁸. Da questo minimo storico, la collaborazione tra USA ed India non poteva che crescere, in particolare grazie alla prima ondata di riforme economiche del 1991. Verso la metà degli anni Novanta, la deprimente relazione politica tra le due più grandi democrazie del pianeta iniziò a modificarsi, in parte grazie ai frutti della strategia dell'*economic engagement* portato avanti dall'Amministrazione Clinton, ma soprattutto per gli effetti dell'inserimento dell'India nel grande gioco della globalizzazione economica.

Interscambio commerciale USA – India e saldo bilancia dei pagamenti USA⁹

	2010	2005	2000	1995	1990
Import + Export	48.782,7 (+82%)	26.722,8 (+86%)	14.353,9 (+59%)	9.022,1 (+59%)	5.683
Saldo bilancia commerciale US - India	-10.282,5	-10.855,6	-7.019,3	-2.430,5	-710,6
Valore interscambio USA - CINA	456.824 (+60%)	284.662 (+144%)	116.203,4 (+102%)	57.296,9 (+185%)	20.043,8

⁷ Molte delle aziende indiane che oggi sono degli importanti *asset* economici pubblici nella competizione globale come BHEL, ONGC, HAL e l'industria siderurgica sono stati sostanzialmente creati grazie al sostegno e al trasferimento di tecnologie sovietiche. Vedasi: Sikri, 2009, op. cit., p. 154.

⁸ Vickery, 2011, op. cit., p. 29.

⁹ Nostre elaborazioni su dati dell'US Census Bureau. Dati in milioni di dollari USA nominali.

Se si osservano i valori dell'interscambio commerciale India-Cina dell'ultimo ventennio, si nota la progressiva crescita tra USA e India, ed in particolare come esso sia più elevato dal 2001 al 2010 piuttosto che nel decennio precedente. A titolo di riferimento abbiamo posto il valore della crescita dell'interscambio USA-Cina nello stesso ventennio. In particolare, da tale analisi comparata si osserva come subito dopo la fine della guerra fredda vi era una significativa ma non enorme differenza nell'interscambio commerciale che gli USA avevano con la Cina rispetto ai rapporti economici con l'India: nel 1990 la somma di *import* ed *export* tra USA ed India era poco meno un terzo dei valori dell'interscambio con Pechino. Ma nel decennio successivo i rapporti economici tra USA e Cina crescono a ritmi ineguagliabili con un aumento di quasi il 500%, segnando un poderoso distacco tra Pechino e Nuova Delhi nelle relazioni commerciali con gli USA. Nel 2000 per Washington il peso commerciale di Nuova Delhi rispetto a Pechino era sceso ad appena il 12% e sarebbe stato destinato a ridursi ulteriormente nel decennio successivo a causa del superiore tasso d'incremento cinese. A dieci anni dall'avvio delle riforme economiche indiane il peso economico e politico dell'India nel paniere della politica estera americana era ancora basso, soprattutto se paragonato alla vicina Cina, e in parte ancora gravato dall'eredità e dalle differenze politiche del passato: il pur perseguito "aggancio economico" dell'India alla sola superpotenza del pianeta era per Washington ancora una bassa priorità. Fu solo con l'avvio dei programmi di armamenti nucleari nella seconda metà degli anni Novanta che l'India iniziò ad acquisire per gli Stati Uniti d'America un ruolo strategico d'interesse, ulteriormente accresciuto dopo l'11 settembre e l'avvio della guerra americana al terrorismo internazionale. Tale mutato contesto strategico produrrà effetti sia sulla qualità che quantità dei rapporti economici bilaterali che, dal 2001, con l'avvio della Presidenza Bush, vedranno un progressivo intensificarsi fino a sfiorare i 50 miliardi di dollari, con una tasso di crescita nell'ultimo decennio da ritmi cinesi (+239% di crescita in valore tra il 2000 e il 2010)¹⁰. Certo, il peso del rapporto commerciale USA-India resta un decimo del valore dell'interscambio USA-Cina ma, grazie alla nuova relazione strategica che gli USA stanno costruendo con Nuova Delhi, il peso specifico di questo rapporto economico sarà destinato ad aumentare nei prossimi anni.

c. Da Bush ad Obama: la relazione strategica post 9/11, l'accordo nucleare del 2005 ed il sostegno per la candidatura al seggio permanente delle Nazioni Unite

Il contesto favorevole creatosi negli anni Novanta per una riapertura delle relazioni economiche con l'India fu presto interrotto sia dalla sua instabilità politica di quegli anni che dal riemergere della questione della proliferazione nucleare indiana, ed in particolare dalla decisione di Nuova Delhi di compiere 5 *test* nucleari nel maggio 1998 nel deserto del Pokhran¹¹. La decisione indiana di procedere con la costruzione

¹⁰ Nello stesso periodo il tasso di incremento dell'interscambio commerciale Cina-USA è cresciuto del 293%.

¹¹ Il rapporto tra Usa e India recupererà, dopo il congelamento delle relazioni nel 1998, verso la fine della Presidenza Clinton, che riuscì poco prima del termine ad effettuare la storica visita in India del Marzo 2000 ed a rimuovere alcune delle sanzioni poste alle relazioni economiche tra i

della propria capacità nucleare al di fuori degli obblighi internazionali del Trattato di Non Proliferazione (che Nuova Delhi nel 1968 aveva rifiutato di firmare nonostante le pressioni americane) provocarono una dura reazione da parte USA. La Presidenza Clinton rimandò la visita in programma per il 1998 che avrebbe dovuto coronare la rinnovata relazione e applicò il cosiddetto Emendamento Glenn che prevede una lunga serie di sanzioni civili, militari ed economiche per quei Paesi non in possesso di armi nucleari che compiano detonazione nucleari sperimentali. Liberate dalla geopolitica della guerra fredda, le relazioni indo-americane divennero prigioniere verso la fine degli anni Novanta dell'*escalation* militare indiana e dei meccanismi di non proliferazione nucleare. Tuttavia l'*affaire* nucleare indiano ebbe un effetto non solamente negativo nelle relazioni bilaterali. Al netto delle sanzioni economiche, di dubbia efficacia e sostenibilità nel tempo, l'accelerazione indiana verso il nucleare ebbe un duplice effetto politico: se da un lato bloccò la naturale evoluzione delle rinnovate relazioni economiche con gli USA verso un partenariato strategico, dall'altro elevò il profilo strategico di Nuova Delhi ed il suo peso nello scenario geopolitico asiatico. Secondo molti osservatori ed analisti strategici indiani l'India acquisisce un profilo strategico per gli USA proprio nel momento in cui si muove per colmare il divario nucleare con il vicino e rivale Pakistan.

Fu con l'elezione di George W. Bush che tale contraddizione venne superata in favore di una scelta strategica più segnatamente favorevole all'ascesa dell'India come grande potenza. Il tradizionale scetticismo dei conservatori americani verso i trattati multilaterali di controllo degli armamenti consentì al candidato repubblicano Bush di sostenere, con un occhio attento al voto della consistente e benestante comunità indo-americana, una linea di apertura all'India fin dalla campagna elettorale. Tale svolta in politica estera coincideva con la volontà di Bush di contenere l'apertura alla Cina, portata avanti dalla precedente Presidenza anche favorendo l'emersione di Nuova Delhi come contrappeso a Pechino. È un dato di fatto che buona parte della stampa, degli opinionisti e dell'opinione pubblica indiana hanno interpretato in questo senso la campagna presidenziale americana, l'affermazione elettorale di Bush e soprattutto le prime nomine chiave all'interno del Dipartimento di Stato¹².

Con l'avvicendamento presidenziale in USA il livello della relazione con Nuova Delhi si candida ad un innalzamento strategico, in virtù del diverso approccio regionale asiatico che prevede il bilanciamento della crescita cinese con la "potenza in sonno" indiana, nonché il tentativo di sganciare Nuova Delhi da una troppo stretta relazione energetica con l'Iran. Presupposto per tale politica è il superamento di un lungo tabù americano, ovvero sia l'atteggiamento sanzionatorio verso la politica nucleare indiana. La questione nucleare indiana, sia nei suoi aspetti militari che civili, diviene presto agli occhi americani la questione fondamentale per consentire all'India di emanciparsi da due vicini difficili come la Cina e l'Iran. La rimozione delle sanzioni, l'accettazione dell'eccezione India come nuova potenza nucleare, l'avvio della collaborazione nucleare civile consentirà di gettare i presupposti tanto per il futuro bilanciamento strategico con la Cina quanto per un calmieramento dei rapporti bilaterali con l'Iran.

due Paesi, rimanendo tuttavia ben al di sotto di una *partnership* strategica a causa delle diverse posizioni sul tema della non proliferazione. Vedasi: Hathaway R.M., "The US-India courtship. From Clinton to Bush", in Ganguly (ed.), 2003, op. cit.

¹² *Ibidem*.

Il percorso di avvicinamento tra Washington e Nuova Delhi sarà ulteriormente accelerato – ma anche modificato – dalla stagione degli attentati terroristici dell'autunno 2001 in India e in America, che aggiungerà una nuova e complessa dimensione al rapporto bilaterale. Successivamente agli attacchi dell'11 settembre, l'India, uno dei Paesi al mondo maggiormente colpiti dal terrorismo interno ed internazionale, vide due gravi attentati terroristici colpire il cuore delle istituzioni democratiche del Paese: il 1° ottobre 2001 un comando di terroristi assalta il Parlamento del Kashmir causando 38 morti mentre il 13 dicembre un assalto al Parlamento di Nuova Delhi procura 7 morti e 18 feriti. Nel clima immediatamente seguente all'11 settembre, con l'inizio dell'intervento militare internazionale in Asia Centrale e l'avvio della guerra globale al terrorismo, gli enormi problemi di *homeland security* dell'India divengono progressivamente di crescente rilevanza strategica per Washington. Ad aumentare l'interesse americano per l'antiterrorismo indiano è naturalmente il fatto che una parte delle oltre 15 formazioni terroriste attive nel Paese sono di ispirazione islamista e hanno collegamenti internazionali, molti dei quali con il territorio pakistano. La buona volontà indiana di collaborare nella nuova guerra asimmetrica americana al terrorismo è estremamente ampia e prevede un ampio supporto di *intelligence* e logistico alla guerra in Afghanistan, inclusa l'offerta di numerose basi militari¹³. Dopo gli attentati del 13 dicembre 2001 nella capitale indiana il sostegno americano all'India aumenta di intensità accelerando ulteriormente il processo di superamento delle sanzioni economiche varate nel 2008 e preparando il terreno all'avvio del partenariato strategico. Tuttavia la comunità strategica indiana rimane turbata dal fatto che, nel mentre gli USA si preoccupano di sostenere la lotta indiana contro i movimenti terroristici interni, rifiutano di accusare il Pakistan quale *sponsor* del terrorismo nel Kashmir, come chiedono invece gli indiani. Anzi, l'Amministrazione americana rafforza ulteriormente i legami e gli aiuti al Pakistan di Musharraf, sdoganandone il regime che la Presidenza precedente aveva duramente criticato e parzialmente isolato. È il paradosso della cooperazione anti-terroristica americana, basato sul cosiddetto principio del *cherry picking*: nell'ansia di arruolare alleati nella regione per sostenere gli sforzi volti a debellare le reti qaediste e affini in Asia Centrale, Washington mira razionalmente e selettivamente a cooperare nei settori dell'antiterrorismo con ciascun Paese collegabile – a qualsiasi titolo – con il fenomeno terrorista, prescindendo da un più complesso calcolo di alleanze politiche regionali.

Il paradosso della rinnovata cooperazione indo-americana ha come conseguenza anche il rallentamento dell'avvio della cooperazione in ambito nucleare, al fine di non alienare la preziosa collaborazione pakistana nella guerra in Afghanistan. L'annunciata rimozione delle sanzioni del 1998 e l'avvio di una cooperazione militare con Washington non produceva, di fatto, una modifica del *balance of power* in Asia Centrale, in quanto esso veniva "pareggiato" dalla rimozione delle sanzioni contro Islamabad, dalla rinegoziazione del suo debito con gli USA e dal rinnovato credito e legittimazione internazionale che gli USA offrono al Governo di Musharraf. Tuttavia Washington non può rimanere insensibile alle accuse che il neo-alleato indiano rivolge all'antico alleato pakistano. Pur non avvallando le rivendicazioni di inserire Islamabad come Paese *sponsor* del terrorismo internazionale, e cercando di stemperare diplomaticamente la situa-

¹³ Vedasi: Sikri, 2009, op. cit., p. 190.

zione, due gruppi terroristici basati in Pakistan e ritenuti dal Governo indiano responsabili dell'attentato del 13 dicembre vengono inseriti, su richiesta di Nuova Delhi, nella lista nera dei movimenti terroristici di Washington. Pur nelle difficoltà del momento e nella delicatezza dei complessi equilibri della guerra al terrorismo, tra incomprensioni e battute d'arresto stava prendendo forma quella che Bush definirà "a fundamentally different relationship with India".

A partire dal 2001 per il decennio successivo questa iniziò ad essere sufficientemente ricca, e composta almeno da cinque *dossier* strategici: 1) l'*economic engagement* avviato negli anni Novanta e destinato ad aumentare la dipendenza commerciale dell'India dagli USA, di pari passo con la liberalizzazione della sua economia; 2) la dimensione dell'anti-terrorismo, decollata nel 2001 ma che prevedeva una più ampia dimensione di sicurezza globale sfociata negli accordi militari e di *procurement* tra i due Paesi del 1998 e del 2011; 3) il *dossier* della proliferazione nucleare, che verrà a maturazione con l'accordo nucleare del 2005 e il voto contrario all'Iran in sede IAEA nel 2006; 4) l'accettazione ed il supporto da parte USA dell'affermazione dell'India come nuova potenza emergente globale, nella convinzione che ciò possa rafforzare molti degli obiettivi globali americani¹⁴; 5) il bilanciamento della potenza emergente cinese, con cui Nuova Delhi alterna periodi di distensione a ricorrenti crisi, come quella del 2009.

Pur con tutte le sue limitazioni, l'emersione della *strategic partnership* tra USA ed India nello scorso decennio vedrà un importante riconoscimento anche dal punto di vista strategico e militare nella QDR (Quadriennial Defence Review) del 2006 ed in quella del 2010. In quella del 2006 l'India viene definita un *key strategic partner* e viene menzionata all'interno del paragrafo degli alleati e *partner* globali di Washington, al pari di alleati di lungo corso come Giappone, Corea e Australia¹⁵. L'India è l'unico dei BRICs che viene inserita in questa cerchia ristretta di alleati e *partner*, e ciò è il frutto sia di un riconoscimento del valore strategico globale (del Paese) assunto dal Paese, sia della sua natura di potenza emergente democratica riconducibile al sistema di valori politici americani¹⁶.

Tale giudizio viene riconfermato nella QDR del 2010 che accentua ulteriormente il significato strategico dell'India per gli USA, ampliandone gli aspetti di cooperazione militare. Se letto in contrasto con i paragrafi dedicati alla Cina, emerge con una certa chiarezza la sostanziale differenza con cui Washington guarda alle due potenze emergenti asiatiche. Per contrasto, le attenzioni alla Cina riservate nel documento sono di tipo più problematico e, oltre a constatarne piuttosto neutralmente l'ascesa, vengono indicate con una certa preoccupazione tanto l'aumento delle spese militari quanto le reali intenzioni di Pechino, viste con sospetto¹⁷. Il giudizio così diverso sull'emersione

¹⁴ Il sostegno promesso dal Presidente Obama al raggiungimento di un seggio permanente indiano alle Nazioni Unite rappresenta un significativo risultato in questo senso.

¹⁵ Vedasi: United States Department of Defence, *Quadrennial Defence Review Report*, 2006, p. 100.

¹⁶ "Shared values as long-standing, multi-ethnic democracies provide the foundation for continued and increased strategic cooperation and represent an important opportunity for our two countries". In: *ibidem*, p. 28.

¹⁷ Un confronto sintetico della visione americana con cui i due Paesi sono valutati nella QDR può essere fatto paragonando i due seguenti consecutivi paragrafi. Sulla Cina (enfasi nel

delle due potenze asiatiche non poteva non essere colto dagli osservatori e dalla stampa indiana che, con il *Times of India*, sintetizza efficacemente “US more at ease with India’s rise than China’s ascent”¹⁸.

Un ruolo non secondario nel favorire questa ulteriore evoluzione del rapporto bilaterale lo hanno avuto gli attentati terroristici del novembre 2008 di Mumbai negli hotel TAJ MAHAL e OBERDI, condotti da 10 cittadini pakistani appartenenti al movimento terrorista Lashkar-e-Taiba. Un ruolo importante di pianificatore degli attacchi lo ebbe anche David Coleman Headley (alias di Daood Sayed Gilani) cittadino americano di origine pakistana e fiancheggiatore della formazione terrorista¹⁹.

L’attacco di Mumbai è stato considerato da molti un attacco simbolicamente diretto alla stessa nuova direzione presa dalla politica estera indiana, ed in particolare ai simboli della ricchezza globale del Paese, ovverosia i grandi alberghi di lusso ove alloggiano gli uomini d’affari internazionali. Tale convinzione è stata rafforzata dalle ricostruzioni dell’attentato, ove sembra che i terroristi abbiano volutamente cercato nelle stanze degli hotel uomini d’affari inglesi ed americani da eliminare. Secondo Ra-

testo): “China’s growing presence and influence in regional and global economic and security affairs is one of the most consequential aspects of the evolving strategic landscape in the Asia-Pacific region and globally. In particular, China’s military has begun to develop new roles, missions, and capabilities in support of its growing regional and global interests, which could enable it to play a more substantial and constructive role in international affairs. The United States welcomes a strong, prosperous, and successful China that plays a greater global role. The United States welcomes the positive benefits that can accrue from greater cooperation. However, lack of transparency and the nature of China’s military development and decision-making processes raise legitimate questions about its future conduct and intentions within Asia and beyond. Our relationship with China must therefore be multidimensional and undergirded by a process of enhancing confidence and reducing mistrust in a manner that reinforces mutual interests. The United States and China should sustain open channels of communication to discuss disagreements in order to manage and ultimately reduce the risks of conflict that are inherent in any relationship as broad and complex as that shared by these two nations”. Sull’India “As the economic power, cultural reach, and political influence of India increase, it is assuming a more influential role in global affairs. This growing influence, combined with democratic values it shares with the United States, an open political system, and a commitment to global stability, will present many opportunities for cooperation. India’s military capabilities are rapidly improving through increased defense acquisitions, and they now include long-range maritime surveillance, maritime interdiction and patrolling, air interdiction, and strategic airlift. India has already established its worldwide military influence through counterpiracy, peacekeeping, humanitarian assistance, and disaster relief efforts. As its military capabilities grow, India will contribute to Asia as a net provider of security in the Indian Ocean and beyond”. Da: United States Department of Defence, *Quadrennial Defence Review Report*, 2010, p. 60.

¹⁸ Rajghatta C., “US more at ease with India’s rise than China’s ascent”, in *The Times of India*, 3 February, 2010.

¹⁹ La collaborazione di *intelligence* tra i due Paesi dopo tale attentato è ulteriormente aumentata di livello e all’*intelligence* indiana è stato consentito di interrogare Headley in un carcere americano dal 3 al 9 giugno 2010. Successivamente all’interrogatorio, il Governo indiano ha rilasciato delle dichiarazioni e lasciato filtrare informazioni sull’intero contenuto dell’interrogatorio, che sarebbe dovuto restare segreto. Secondo le autorità indiane Headley avrebbe preparato gli attentati del 26/11 con il sostegno logistico dell’*intelligence* pakistana.

ymond Vickerey il *target* che i terroristi volevano colpire era proprio *l'economic engagement* tra l'India e gli USA e altri obiettivi sensibili per entrambi i Paesi²⁰.

La gravità dell'attacco, con 169 vittime, unita alla cittadinanza degli attentatori ed al fatto che essi erano partiti dal territorio pakistano, incendiò immediatamente l'opinione pubblica indiana, che chiese a gran voce al Governo di Nuova Delhi ritorsioni contro Islamabad. Contrariamente alla crisi che vi fu nel 2001-2002 tra i due Paesi e che portò ad un rafforzamento degli eserciti lungo la linea di controllo del Kashmir, questa volta la reazione americana fu pronta ed immediata. Un intreccio di visite incrociate dei rappresentanti politici, diplomatici e dell'*intelligence* americana fece la spola tra le due capitali. All'India fu garantita un'ampia collaborazione in tecnologie e sistemi di *intelligence* ed armamenti antiterrorismo²¹, mentre una forte pressione politica fu esercitata sul Governo pakistano che dovette ammettere quantomeno l'evidenza, ossia che il *commando* terrorista era partito dal suo territorio. La "moderazione" della risposta indiana mirava probabilmente a far fallire l'obiettivo reale dei terroristi, ossia provocare incidenti tra musulmani ed indiani, creando le basi per un'*escalation* di guerra tra i due Paesi. Ad essa contribuì in maniera significativa la crescente fiducia nelle relazioni bilaterali con gli USA che era stata costruita negli anni precedenti, e che ha premiato Nuova Delhi con un ulteriore avanzamento nella cooperazione strategica. In particolare, dopo il 2008 si aprirà la fase della cooperazione nel *procurement* militare e nell'alta tecnologia *dual use*, che porterà nel 2009 ad aprire i negoziati per l'acquisto di 10 C-17 GLOBEMASTER III. L'acquisto, che sarà perfezionato nel giugno 2011, consentirà all'India di triplicare la sua capacità di trasporto aereo²² per possibili impieghi d'emergenza lungo il confine pakistano e cinese, e farà dell'aviazione indiana la seconda più grande flotta di C-17 del mondo.

L'ulteriore maturazione del rapporto tra India ed USA è stato confermato dalla visita presidenziale – e faraonica²³ – di Obama in India del novembre 2010, definita la più grande mai organizzata da un Presidente americano. Nel corso di tale visita, oltre alla preparazione di consistenti accordi economici tra i due Paesi per un valore stimato di 20 miliardi di dollari²⁴, il Presidente americano definiva l'India un "indispensabile partner" e ratificava ufficialmente il sostegno americano alla candidatura indiana ad un seggio permanente al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Significativo è stato anche il discorso al Parlamento indiano in cui Obama ha menzionato l'inaccettabilità

²⁰ Vedasi: Vickerey, 2011, op. cit., p. 124.

²¹ In particolare sistemi di sorveglianza anti-intrusione, tecnologie di controllo biometrico, e soprattutto il cosiddetto CCTNS, il Crime and Criminal Tracking Network System, in grado di integrare in un unico *network* tutte le 16.000 stazioni di polizia del Paese. La collaborazione anti-terrorismo dopo gli attentati del 2008 non si limita alle apperacchiature di polizia ma comprende anche *procurement* di tipo militare, inclusi navi ed elicotteri per il pattugliamento delle coste per evitare nuovi attacchi via mare.

²² Il valore dell'acquisto è stimato in 4,1 miliardi di dollari, con un importante ricaduta del 30% del valore del contratto previsto in investimenti e ricerca nelle industrie civili e militari indiane.

²³ La delegazione americana di 3.000 persone tra giornalisti, uomini della sicurezza ed uomini d'affari era composta da 40 aerei per una visita della durata di tre giorni a Mumbai e Delhi.

²⁴ Gharekhan C. R., "The Obama visit: how successful?", in *The Hindu*, 14 November, 2011.

che gruppi terroristi che operano in India possano godere di rifugi sicuri nel vicino Pakistan, invitando Islamabad a punire i terroristi che sono dietro gli attentati di Mumbai.

d. India e Cina: le relazioni tra le due potenze emergenti dell'Asia²⁵

Le attuali relazioni tra India e Cina, le due potenze emergenti dell'Asia, sono uno degli argomenti chiave per determinare i futuri assetti geopolitici dell'Asia. Dal 1998, l'anno in cui l'India effettuò i suoi ultimi *test* nucleari in nome del confronto strategico con la Cina, le relazioni bilaterali tra i due Paesi si sono in buona parte stabilizzate, anche se gli elementi di cooperazione bilaterali sono a loro volta bilanciati da significativi problemi ed irrisolti contenziosi che rendono mutevole la natura della relazione. La complessità delle relazioni bilaterali è dovuta anche dalla diversità delle dimensioni economiche tra i due Paesi (favorevoli alla Cina), dalla diversità del peso demografico (favorevole all'India) nonché dalle differenze nei sistemi politici dei due Paesi e dalla peculiarità dei rapporti bilaterali che gli Stati Uniti d'America hanno stabilito con le due potenze emergenti asiatiche. Uno degli elementi che indubbiamente avvicinano strategicamente i due Paesi – ed essi agli Stati Uniti d'America – è quello del contenimento e del contrasto al fenomeno terroristico in Asia Centrale ed in particolare ai movimenti terroristi basati in Pakistan o collegati con gruppi terroristici attivi in Pakistan che operano nel Kashmir e nel Xinjiang. La questione è molto complessa per via dell'ambigua relazione che la Cina intrattiene con il Pakistan, di cui in passato ha sostenuto le ambizioni nucleari e militari con l'obiettivo di contenere la crescita strategica indiana nel continente asiatico. Per questo motivo il fronte della cooperazione in tema di terrorismo non ha mai rappresentato un fruttuoso campo di collaborazione tra i due Paesi, anche se non è da escludere che nel futuro possa offrire dei nuovi *dossier* di cooperazione tra i due Paesi. Da parte di Pechino la priorità non è stata quella della cooperazione con Nuova Delhi per fronteggiare la minaccia asimmetrica del terrorismo, quanto piuttosto quella di consolidare, con l'assistenza americana, le relazioni bilaterali con il Pakistan volte a ridurre le capacità indiane di revisione dello status quo in Asia. Questo atteggiamento strategico da parte di Pechino nei confronti dell'India viene ritenuto da molti uno dei fattori che ha portato Nuova Delhi a perseguire il proprio cammino nucleare²⁶. La Cina appare dunque la potenza regionale – con ambizioni globali – volta al mantenimento dello status quo in Asia e pertanto orientata a sabotare l'emersione dell'India che potrebbe nascondere il desiderio di revanscismo per la guerra perduta del 1962, e per le questioni territoriali del Tibet, del Kashmir e dell'Aksai Chin. Se le relazioni tra i due Paesi hanno visto importanti miglioramenti dal punto di vista economico, ed in parte per quanto concerne la *maritime security*, Pechino tende periodicamente ad irri-

²⁵ Questo paragrafo affronta solo alcuni dei rapporti bilaterali tra India e Cina. La questione del confronto militare tra i due Paesi e quella dell'Oceano indiano sono affrontate negli altri capitoli a cura di Carlo Jean e di Ferdinando Sanfelice di Monteforte.

²⁶ Vedasi ad esempio: Garver J., "Asymmetrical Indian and Chinese threat perceptions", in Ganguly, op. cit., 2003, p. 117. Garver cita la lettera del Primo Ministro indiano Vajpayee al Presidente americano Clinton, in cui gli esperimenti nucleari del 1998 vengono collegati con le attività ostili alla sicurezza indiana portati avanti dalla Cina e dal Pakistan.

dire le proprie posizioni sulle questioni territoriali. Accadde nel 1998, in concomitanza dei *test* nucleari indiani, ma anche nel 2008 durante la rivolta in Tibet, così come durante le fasi cruciali dell'avvicinamento strategico dell'India con gli USA. Nonostante Pechino ufficialmente non individui nell'India una minaccia strategica, essa tende a sfruttare il differenziale economico esistente con Nuova Delhi (il PIL cinese è quattro volte il PIL indiano) trasformandolo in potenza strategica per mantenere Nuova Delhi isolata e sfavorevolmente posizionata nei suoi confronti, riducendo così il rischio del sorgere di una potenza regionale antagonista e in veloce avvicinamento agli USA. Ciò viene tentato attraverso una politica espansiva nell'Asia Meridionale, che vede il mantenimento della relazione strategica con il Pakistan ma anche un'attenta strategia di relazioni con i Paesi dell'Asia Meridionale ed in particolare con la costruzione di una rete di porti commerciali in Pakistan, Sri Lanka e Burma. La preoccupazione indiana è che tali porti non siano solo costruiti per funzioni commerciali, ma che possano in futuro essere convertiti in porti militari dando a Pechino stabile accesso all'Oceano Indiano. Tali calcoli sono avvalorati dalle proiezioni demografiche che danno invece l'India favorita rispetto alla Cina, con alcune stime che prevedono che la popolazione indiana supererà quella cinese in 15 anni. Un tempo piuttosto breve, che spinge Pechino a congelare quanto più possibile il differenziale esistente nei rapporti economici e di forza. Pechino tende ad essere una potenza emergente globale con un ruolo regionale già consolidato e rafforzato dal rapporto privilegiato economico e finanziario intessuto con gli USA. Questo porta la Cina a prioritizzare la crescita interna e la coesione socio-economica e territoriale, mentre sul piano internazionale, forte anche del seggio permanente alle Nazioni Unite e dello status di potenza nucleare, ambisce a congelare lo status quo – particolarmente asiatico – ritenendolo già sufficientemente favorevole grazie ai consolidati rapporti costruiti con gli USA, il Pakistan e la Russia.

Al contrario, Nuova Delhi tende, nel lungo periodo, ad essere una potenza revisionista e – come spesso accade per le potenze revisioniste che hanno bisogno di politicizzare il proprio revisionismo verso un Paese avversario – tende a considerare Pechino come un potenziale pericolo per la propria sicurezza nazionale. Un pericolo che diverrebbe vitale per la sopravvivenza del Paese nel caso di un eventuale scenario di una possibile guerra su due fronti con Cina e Pakistan. L'India è pertanto indirizzata sulla strada di tenere testa al processo di modernizzazione militare avviato da Pechino, ed a sua volta è disposta ad affrontare una propria modernizzazione militare che nei prossimi 5 anni la vedrà spendere 35 miliardi di dollari.

In questo contesto in cui la cooperazione regionale su temi economici e multilaterali (le posizioni dei due Paesi convergono ad esempio sul tema dei sussidi all'agricoltura e su quello del *climate change*) si alterna a rivendicazioni di potenza e a frizioni di carattere geopolitico, permangono rilevanti i consistenti problemi territoriali irrisolti ed esistenti tra i due Paesi. Nonostante il conflitto militare tra i due Paesi sia ormai un evento storico di quasi cinquant'anni fa, la tensione rimane alta lungo tutti i 4.000 Km del confine indo-cinese, in particolare nelle due regioni dell'Aksai Chin e dell'Arunachal Pradesh.

La possibilità che i due Paesi risolvano i loro contenziosi territoriali appare essere divenuta piuttosto scarsa, soprattutto a causa della mancanza di volontà da parte di Pechino a giungere ad una sistemazione dei confini ancora non riconosciuti. Scarsi sono stati i progressi registrati negli ultimi 15 anni dai numerosi gruppi di lavoro tecnici

stabiliti dai due governi per risolvere il tema delle dispute di confine, così come alcun effetto hanno prodotto i 13 *round* di discussione bilaterali organizzati dai governi dei due Paesi²⁷. Il Governo di Pechino, oltre ad aver accentuato la propria postura diplomatica sulle questioni di confine ed aumentato la propria presenza militare, ha dato via negli ultimi anni ad un'ampia serie di lavori pubblici ed infrastrutturali, anche nelle aree di confine contese, che hanno un'importante rilevanza di tipo militare (come i collegamenti ferroviari Qinghai-Pechino e il loro previsto proseguimento alle città di confine) o di altra natura strategica (basti pensare alla costruzione di dighe sui molti fiumi cinesi che alimentano i fiumi indiani²⁸).

Nonostante i progressi in campo economico tra i due Paesi, il barometro delle relazioni bilaterali è ancora posizionato sul variabile. Il pur rilevante *economic engagement* tra Pechino e Nuova Delhi è tutt'ora affiancato da nervose relazioni a livello politico e strategico, e la percezione che la comunità strategica indiana continua ad avere di Pechino è quella di una potenza dominante che continuerà a sabotare non la crescita economica indiana, bensì l'eventualità che tale crescita venga trasformata in un aumento di potere strategico, politico e militare. In tale senso va letta la competizione sui flussi internazionali di risorse energetiche, la contrarietà di Pechino all'allargamento all'India del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, il sostegno al Pakistan e la rinnovata tensione sulle questioni territoriali. Indubbiamente il nuovo corso delle relazioni tra India ed USA preoccupa in prospettiva nel medio-lungo periodo il Governo cinese.

Se il clima politico lascia emergere un quadro a tinte ancora confuse, diversa è la situazione per quanto riguarda la collaborazione economica tra i due Paesi. Il commercio bilaterale ha saputo cogliere l'apertura offerta dal sistema indiano e il clima di complessivo, ancorché parziale miglioramento dei rapporti bilaterali, ed ha avuto un ulteriore miglioramento in funzione della crisi finanziaria americana ed occidentale del 2008-2009, che ha contribuito al superamento degli USA da parte della Cina come primo *partner* economico mondiale di Nuova Delhi. Nel 2005 la Cina contava per circa il 7% del commercio mondiale dell'India, ovvero circa 17,6 miliardi di dollari. Nell'arco di cinque anni l'interscambio commerciale tra India e Cina è più che raddoppiato, superando i 40 miliardi di dollari di valore. Nello stesso tempo gli USA, che nel 2005 erano il primo *partner* commerciale indiano, con oltre 26 miliardi di dollari di valore, hanno visto il proprio interscambio commerciale con l'India crescere con tassi molto minori e addirittura ridursi nel biennio 2008-2010, attestandosi su circa 36,5 miliardi di dollari. Anche la Cina, parallelamente agli USA, ha avuto il suo *economic engagement*, sicuramente più efficace di quello americano, fino a divenire il primo *partner* commerciale di Nuova Delhi. Dieci anni fa Stati Uniti d'America, Regno Unito, Belgio, Germania, Emirati Arabi Uniti, Svizzera erano per l'India tutti *partner* commerciali più importanti di Pechino. L'aumento del peso economico di Pechino per Nuova Delhi non è solo relativo ai rapporti bilaterale dell'India con Cina ed USA ma trova ulteriore conferme nel paragone con il totale dell'interscambio commerciale mondiale indiano. Nel 2006 l'*import-export* con Pechino valeva il 7% del commercio mondiale dell'India. Nel 2010

²⁷ Vedasi: Bajapae C., "China-India relations: regional rivalry takes the world stage", in *China Security*, No. 6, Vol. 6, 2010, p. 4.

²⁸ *Ibidem*.

è passato al 9% crescendo dunque più dell'aumento del commercio indiano con il resto del mondo. Al contrario il valore economico del rapporto con Washington, che nel 2006 superava un decimo del commercio mondiale indiano, è progressivamente diminuito attestandosi nel 2010 sotto l'8%.

Interscambio commerciale India-Cina, quote mondiali e interscambio con USA

	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10
Interscambio India - Cina	17,6	25,7	38	41	42,4
Commercio estero indiano totale	252,2	312,1	414,7	488,9	467,1
Peso dell'interscambio con Cina su commercio estero mondiale indiano	6,99	8,26	9,17	8,56	9,09
Peso dell'interscambio con USA su commercio estero mondiale indiano	10,63	9,8	10,08	8,12	7,82

Fonte : Indian Department of Commerce Export Import Data Bank. Miliardi di \$

Gli effetti della crisi finanziaria ed economica dell'Occidente hanno accentuato questo processo di emersione delle, a lungo sottovalutate, potenzialità di integrazione economica e commerciale bilaterale. Il nuovo primato conquistato da Pechino nelle relazioni commerciali bilaterali verrà riconosciuto significativamente nel corso della visita effettuata dal Primo Ministro indiano Singh a Pechino nel 2008. Nel corso di tale visita egli ha affermato che "le relazioni commerciali tra India e Cina hanno oramai superato la dimensione strettamente bilaterale ed hanno acquisito un significato globale e strategico. L'India e la Cina hanno sottostimato le capacità di integrazione delle loro rispettive industrie e il loro forte bisogno di fare affari le une con le altre"²⁹. Nei due Paesi le comunità degli uomini d'affari e degli industriali sono sempre più attenti a gettare le condizioni per creare maggiori integrazioni economiche tra quelle che sono le due economie del mondo caratterizzate dai più alti tassi di crescita. Secondo il Segretario Generale della Camera dell'Industria e del Commercio di Bangalore, i mercati cinese ed indiano, considerati assieme, rappresentano ormai una "impareggiabile centrale elettrica dell'economia mondiale"³⁰.

La visita di Singh nel 2008, la prima in cinque anni, è stata reciprocata nel dicembre 2010 dal Premier cinese Wen Jiabao in India. Secondo i resoconti e commenti della stampa, si è trattato della visita commerciale di maggiore spessore verificatasi in India negli ultimi tempi³¹. In campo economico lo scopo della visita è stato quello di costruire nuovi accordi di collaborazione economica e commerciale al fine di elevare verso la soglia di 100 miliardi di dollari, entro il 2015, il valore dell'interscambio bilaterale tra i due Paesi. Lo scambio delle visite dei capi degli esecutivi ha aperto il percorso

²⁹ Redazionale, "Growing stronger together", in *China Daily*, 18 August 2008, p. 14.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Secondo un servizio della BBC, la delegazione cinese ha superato di gran lunga per dimensioni le delegazioni ufficiali delle ultime missioni commerciali di Pechino, incluse quelle del Presidente americano Obama, del Presidente francese Sarkozy e del Premier inglese Cameron.

per un lavoro a livello tecnico delle rispettive Commissioni per la Pianificazione Economica, che dovranno individuare, nel neo-costituito Forum di Dialogo Economico Strategico che si riunirà per la prima volta nel 2011, le modalità di come raggiungere gli obiettivi ambiziosi posti a livello politico, senza produrre, soprattutto in India, un danneggiamento di quelle industrie indiane che potrebbero essere messe fuori mercato dalla produzione manifatturiera cinese. Fondamentale in questo senso diviene anche l'apertura dei due mercati agli investimenti diretti dei due Paesi.

Ad ogni modo, la complessità delle relazioni tra Pechino e Nuova Delhi è dovuta al fatto che il Premier cinese, lasciata l'India, ha proseguito la propria missione diplomatica nel rivale Pakistan, con cui la Cina intrattiene storicamente buoni rapporti che non possono essere ancora sacrificati in funzione dell'ancora incerta evoluzione del rapporto bilaterale con Nuova Delhi.

e. Il complesso rapporto tra Nuova Delhi e Teheran

Il processo di emersione dell'India come potenza nel sistema internazionale pone non solo il problema del rapporto di Nuova Delhi con i vecchi ed i nuovi amici e con le altre potenze emergenti, ma anche quello delle relazioni dell'India con attori anomali nel sistema internazionale come l'Iran. L'India e l'Iran sono due Paesi di lunga storia e tradizione che si sono a lungo confrontati ed influenzati nel sistema politico ed economico regionale. Durante la guerra fredda le relazioni tra Iran ed India non hanno brillato per particolare intensità e significato, né prima né dopo la rivoluzione iraniana. Prima della rivoluzione i due Paesi erano – se non divisi almeno significativamente differenziati – dalla logica geopolitica della guerra fredda in virtù dell'orientamento pro-americano dell'Iran dello Shah contrapposto al blocco dei non allineati di cui Nuova Delhi era uno dei Paesi fondatori. La rivoluzione komehinista rompe questa contrapposizione geopolitica basata sull'allineamento ideologico, ma apre la strada per un'altra contrapposizione, non tanto in stile *hard power* ma piuttosto *soft power*, di carattere religioso. La comparsa sulla scena di una potenza regionale sciita diviene naturalmente fonte di potenziale preoccupazione per Nuova Delhi, in ragione dell'attivismo pansciita che l'Iran post-rivoluzionario giocherà in tutto lo scenario medio orientale e centro asiatico, incluso nel Kashmir³². L'ambiguità del fattore islamico nelle relazioni tra i due Paesi è stata brevemente discussa sopra, e qui è in particolare utile richiamare il valore che il fattore islamico sciita ha avuto nell'avvicinare l'India e l'Iran su due importanti partite geo-religiose in Asia Centrale, quella pakistana e quella afgana. Il pure importante collegamento islamico e la collaborazione in materia antiterroristica ed anti-radicalismo sunnita in Asia Centrale non possono naturalmente sostituire una così poco evoluta base delle relazioni internazionali nella seconda metà del Novecento. A questa intesa tattica si aggiungono tuttavia nuove dimensioni politiche in funzione della fase di

³² Una dettagliata analisi delle relazioni indo-iraniane è stata svolta in: Pant H. V., *Contemporary debates in indian foreign and security policy: India negotiates its rise in the international system*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2008; Pant H. V., "India's relations with Iran: much ado about nothing", in *The Washington Quarterly*, Winter 2011; Pant H.V., "A fine balance: India walks a tightrope between Iran and the United States", in *Orbis*, No. 3, Vol. 51, Summer, 2007.

maggior apertura e collaborazione tra i due Paesi, apertasi quando il contesto internazionale muta profondamente in Asia Centrale, in seguito alla caduta dell'Unione Sovietica e alla nuova configurazione geopolitica della regione. Tale nuova fase delle relazioni bilaterali, nonostante conoscerà a sua volta notevoli alti e bassi, vedrà il culmine tra la fine degli anni Novanta ed il 2003, con la Dichiarazione di Nuova Delhi firmata dal Presidente iraniano Khatami e dal Primo Ministro indiano Vajpayee³³. Tale momento di particolare peso politico era rafforzato soprattutto dall'apertura delle possibilità di cooperazione in ambito energetico ed economico tra i due Paesi. Da parte indiana essa era sostenuta anche dal timore che nel nuovo contesto geopolitico l'Iran potesse oscillare verso un avvicinamento con il Pakistan, reso credibile anche dall'avvio dei progetti per la costruzione di una *pipeline* tra Iran e Pakistan. Teheran ed Islamabad iniziano difatti nella prima metà degli anni Novanta a discutere concretamente del progetto della costruzione di un gasdotto che potesse portare il gas persiano verso l'Asia Meridionale, collegando i giacimenti di South Pars con Karachi. Gli accordi bilaterali tra i due Paesi vengono firmati nel 1995. Nel 1999 l'India viene formalmente inclusa nel progetto, che viene così nominato "Iran-Pakistan-Indian pipeline" o IPI (chiamato anche "il gasdotto della pace"). Il gasdotto IPI, che ha una sua validità in termini economici e di approvvigionamento energetico tanto per l'India quanto per il Pakistan rappresenta però un progetto dall'alto rischio politico in cui l'India è stata a lungo titubante sui negoziati da intrattenere con gli altri due Paesi coinvolti. Per Nuova Delhi il rischio di portare avanti tale progetto è duplice, sia legato all'effetto negativo che esso ha sulle relazioni con gli Stati Uniti d'America, sia in relazione al fatto di dover collaborare con il rivale Pakistan. Molti analisti strategici indiani hanno più volte messo in discussione il progetto poiché, una volta realizzato, esso porterebbe a dare ad Islamabad un condizionamento strategico sugli approvvigionamenti energetici indiani. La pressione americana sull'India per sfilarsi dal progetto è stata politicamente significativa, molto più di quella esercitata sul Pakistan³⁴. Se l'energia rappresenta una consistente opportunità nelle relazioni tra i due Paesi ed in particolare un fondamentale strumento per alimentare l'impetuosa crescita economica indiana, essa può divenire anche l'elemento capace di raffreddare e separare le relazioni "pericolose" agli occhi americani con Teheran. È stata proprio la nuova gestione del *dossier* nucleare indiano da parte americana dopo il 2000 – in cui è stata progressivamente ratificata l'ascesa di Nuova Delhi tra le potenze nucleari, sono state rimosse le ultime sanzioni economiche ed è stato avviato un importante progetto di sviluppo del nucleare civile indiano – che ha portato progressivamente a dissociare la posizione indiana da quella iraniana. Ed in particolare lo storico accordo del 2005 con cui gli USA, introducendo una significativa eccezione alla propria prassi sul tema, ha accettato tanto di inserire l'India nell'ordine nucleare mondiale quanto di

³³ La dichiarazione, firmata nel contesto della visita del Presidente iraniano in India in occasione delle celebrazioni per il 54° anniversario dell'Indipendenza indiana, prevede l'avvio di una collaborazione tra i due Paesi in ambito energetico, economico, militare e politico. Nel corso della stessa visita il Presidente iraniano ed il Primo Ministro indiano elaborarono una posizione comune di condanna di un eventuale attacco americano all'Iraq, ribadendo il principio della integrità territoriale e sovranità irachena.

³⁴ Vedasi: Schaffer T.C., Fawzi S., "India and Iran: limited Partnership, high stakes", in *South Asia Monitor*, December 2007.

fornire assistenza nucleare al Paese nonostante le riserve alle ispezioni internazionali poste sui siti nucleari indiani classificati come militari. Il frutto di questi accordi sono stati proprio nel produrre una significativa rottura nel rapporto strategico energetico che si stava costruendo tra nuova Delhi e Teheran³⁵. La rottura è avvenuta in seno allo IAEA nel 2005, quando Nuova Delhi vota per deferire la posizione iraniana al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Ma anche il progetto IPI ha conseguentemente visto l'India sostanzialmente sganciarsi da esso, ufficialmente per questioni commerciali e di prezzo, ma sostanzialmente a causa della insostenibilità politica dello stesso una volta che il nuovo corso dei rapporti con gli USA ha preso avvio.

Per molti anni l'India, nel suo riposizionamento geopolitico, ha cercato di mantenere un bilanciato equilibrio tra le relazioni globali con la superpotenza americana e quelle regionali con l'Iran. Ciò in ragione sia di un calcolo strategico ma anche in virtù di una affermazione nazionale di indipendenza della politica estera del Paese, una necessità profondamente radicata in molti strati dell'opinione pubblica indiana. Tale politica è stata costruita inizialmente sul delicato e peculiare, ma funzionale, asse religioso sciita in funzione anti-pakistana, e successivamente ampliato al contesto geopolitico afgano. I tentativi di ampliare le relazioni bilaterali indo-iraniane hanno conosciuto un significativo momento con gli accordi per la costruzione di un gasdotto che collegasse l'Iran con il Pakistan e l'India e con l'accordo di Nuova Delhi del 2003. La possibilità per Nuova Delhi di soddisfare la propria sete energetica, contribuendo all'uscita di Teheran dall'isolamento internazionale, ha una sua consistenza e consentirebbe all'India di stabilizzare le sue relazioni con l'Iran a prescindere dal delicato o volatile *dossier* strategico-religioso. Tuttavia, la minaccia americana dell'applicazione dell'Iran Libia Sanction Act alle imprese indiane che avessero proseguito nelle relazioni economiche con Teheran per la costruzione del gasdotto via Pakistan, e il troppo elevato prezzo politico da pagare, ha spinto Nuova Delhi a congelare le sue posizioni con l'Iran. Con questi limiti i tentativi indiani di costruire relazioni privilegiate con Teheran sembra non siano più un obiettivo politicamente raggiungibile, anche perché l'emersione dell'India come potenza globale fa sì che essa cerchi relazioni privilegiate ormai anche al di fuori della propria regione geografica. In tal senso sono da considerare le proiezioni politiche e diplomatiche di Nuova Delhi verso i Paesi del Golfo e l'Arabia Saudita. Due sono i fattori che potenzialmente potrebbero rinvigorire le relazioni tra Nuova Delhi e Teheran. Uno potrebbe essere costituito da un più stretto avvicinamento della Cina all'Iran, mentre l'altro dal riesplodere di gravi episodi di terrorismo o di conflittualità nella regione del Kashmir.

³⁵ Lo stretto collegamento tra le due questioni è stato politicamente espresso in maniera molto chiara dall'amministrazione Bush, che ha collegato la ratifica in Congresso dell'accordo nucleare indo-americano al voto favorevole alla risoluzione USA allo IAEA. Vedasi: Pant, 2007, op. cit., p. 502.