

3.2 Giappone: posizionamento in politica estera dopo il primo anno di Kishida

Franco Zappa

All'inizio del 2023 il Giappone ha assunto la presidenza del G7¹ e, nel mese di gennaio, del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, in un momento di transizione epocale negli ordini regionali e internazionali e nel pieno della crisi politica aperta a febbraio 2022 dalla tentata invasione dell'Ucraina da parte della Russia. Parallelamente, con le sue iniziative, il governo di Tokyo ha accelerato processi di evoluzione istituzionale in materia di difesa. Non è un caso, infatti che quando nell'ottobre del 2021 fu eletto presidente del Partito Liberal Democratico e capo del governo, l'attuale primo ministro giapponese Kishida Fumio - già ministro degli Esteri e della Difesa nel lungo secondo mandato di Abe (2012-17), abbia promesso ai suoi elettori e ai cittadini giapponesi che il suo governo avrebbe perseguito politiche in materia di sicurezza e diplomazia tese a garantire la “totale protezione” dei suoi concittadini.²

Aggiustamenti strutturali e contingenze storiche

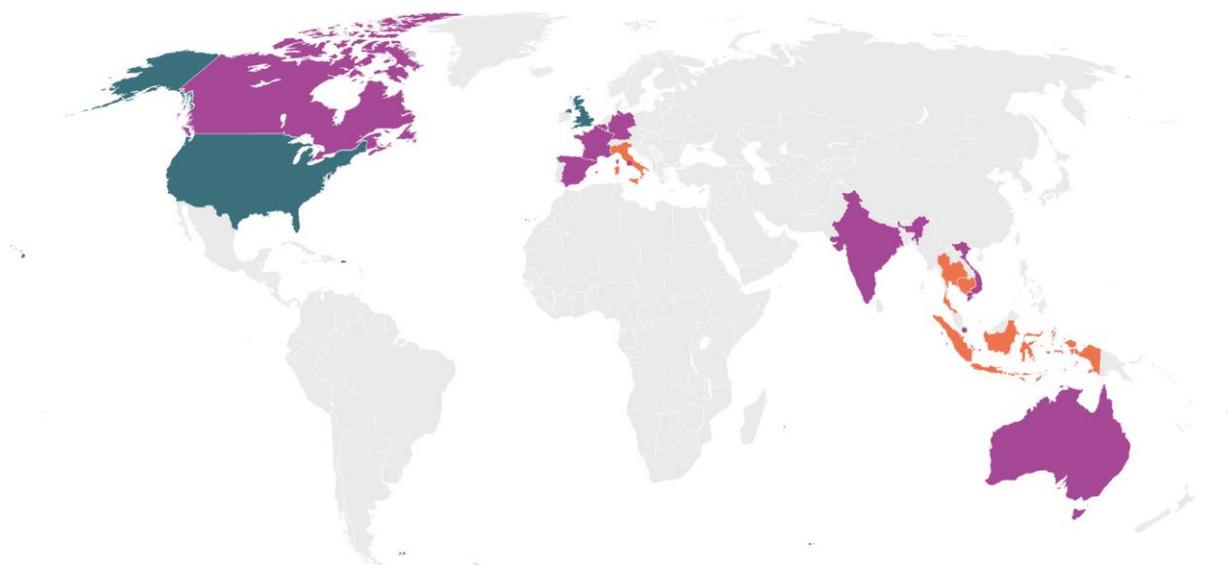
Con la fine delle restrizioni dovute alle misure di controllo della pandemia da Covid-19, la diplomazia giapponese è tornata ai livelli di dinamismo registrati tra il 2013 e il 2020 con l'ex premier Abe Shinzō, ucciso in un attentato a luglio 2022. In poco più di un anno dall'inizio del suo mandato, Kishida si è recato in 19 paesi in visita di stato o per vertici internazionali, quasi quattro volte in più del suo predecessore Suga Yoshihide. La mappa delle visite del primo ministro giapponese (vedi la Figura nella pagina seguente) sembra ricalcare alcune priorità del governo giapponese: attenzione a paesi e potenze emergenti (India, Indonesia, Vietnam), desiderio di rafforzamento di alleanze e partnership con partner “tradizionali” (Australia, Singapore, Stati Uniti) ed enfasi sul multilateralismo esteso, in ambito Nazioni Unite, G7 e Associazione delle nazioni del Sudest asiatico (Asean). Muovendosi nel solco delle iniziative tese al rafforzamento dell'apparato di difesa e allo sviluppo di nuove capacità per le Forze di autodifesa nazionali giapponesi avviate proprio da Abe nel 2013 per rilanciare il protagonismo giapponese a livello internazionale, il governo Kishida ha puntato a conservare ed espandere il ruolo del Giappone nell'attuale ordine regionale e internazionale. La tentata invasione russa dell'Ucraina iniziata a fine febbraio 2022, gli sconfinamenti cinesi nello spazio aereo e marittimo giapponese e i test missilistici della Corea del Nord hanno spinto l'esecutivo giapponese ad adottare una prospettiva securitaria nelle sue manovre diplomatiche.

¹ Vale forse la pena di ricordare che il summit di quest'anno si terrà proprio nella città natale del primo ministro giapponese, Hiroshima.

² F. Kishida, “Statement by Prime Minister KISHIDA Fumio”, Prime Minister's Office of Japan, 4 ottobre 2021.

Visite internazionali realizzate dal Primo Ministro Giapponese Fumio Kishida

- 3 (USA, Gran Bretagna)
- 2 (Italia, Indonesia, Thailandia, Cambogia)
- 1 (Canada, Spagna, Francia, Germania, Belgio, Vaticano, Singapore, India, Vietnam, Australia)



Fonte: Elaborazione ISPI

Lo stesso capo del governo di Tokyo, a marzo 2022, ha suggerito che il conflitto russo-ucraino è tra le più importanti sfide di politica estera dalla fine della Seconda guerra mondiale.³ Oltre a riaccendere timori nei confronti di possibili incidenti militari in Asia-Pacifico da parte di paesi vicini (compresa la stessa Federazione russa, con cui tecnicamente il Giappone è ancora in guerra),⁴ l'iniziativa russa ha contribuito ad accelerare una serie di processi istituzionali di revisione dei sistemi di difesa nazionale giapponesi. Rompendo con la tradizionale cautela nei confronti del vicino eurasiatico, Tokyo, in linea con Stati Uniti e Unione europea, ha prontamente adottato sanzioni contro Mosca e fornito equipaggiamento a scopo difensivo (giubbotti antiproiettile e guanti) alle forze ucraine.⁵

³ T. Hikotani, "How the Ukraine War Is Changing Japan", *Foreign Affairs*, 28 aprile 2022.

⁴ A ottobre 1956, i rappresentanti di Giappone e Unione sovietica firmarono una "Dichiarazione congiunta" che pose fine formalmente allo stato di guerra tra i due paesi. Tuttavia, Tokyo e Mosca sono ancora lontane dalla sigla di un Trattato di pace, a causa di divergenze sulle isole Curili, occupate dai sovietici, illegalmente, secondo Tokyo, nel 1945. Si veda G. Diesen, "The Geoeconomics of the Russian–Japanese Territorial Dispute", *Asian Survey*, vol. 58, n. 3, maggio/giugno 2018, pp. 590-91.

⁵ In risposta, Mosca si è ritirata dalle trattative di pace e dai negoziati per la spartizione della sovranità sulle isole Curili e progetti di sviluppo congiunto. Si veda "Ukraine war: Japan slams Russia move to end disputed Kuril Islands peace talks over sanctions", *Reuters*, 22 marzo 2022.

In secondo luogo, il 2022 ha visto un numero record di lanci di missili balistici nordcoreani verso il Mar del Giappone e ha riacceso timori per una possibile crisi nucleare nella penisola coreana.⁶ Le provocazioni di Pyongyang hanno fin qui favorito un riavvicinamento tra i governi di Tokyo e Seul. Ad agosto 2022 il presidente Yoon Suk-yeol ha dichiarato di voler collaborare con il Giappone a fronte di “minacce comuni che sfidano la libertà dei cittadini del mondo” e, più recentemente, ha ribadito l'importanza di collaborare con Tokyo per la sicurezza e la denuclearizzazione della penisola.⁷ Proprio in tale contesto strategico, tra novembre e dicembre 2022, l'esecutivo giapponese ha deciso di adottare con un decreto esecutivo una serie di emendamenti ai tre documenti fondamentali di Difesa (in particolare la Strategia nazionale di Difesa) stilati a partire dalla metà degli anni Settanta e aggiornati periodicamente dai primi anni 2000. Tokyo aumenterà al 2% del Pil la spesa militare e adeguerà gli acquisti di materiale bellico alle necessità contingenti. Soprattutto, con queste misure si supera l'interpretazione difensiva tradizionale del dettato costituzionale⁸ e quindi dei compiti delle Forze di autodifesa nazionale. In linea di principio, esse potranno essere autorizzate a lanciare contrattacchi contro basi o postazioni strategiche nemiche in caso di ostilità.⁹

Washington ha segnalato il suo apprezzamento per le decisioni del governo giapponese, ha rinnovato il proprio impegno a favore della difesa del Giappone ricorrendo, se necessario, alla deterrenza nucleare, e ha ribadito il sostegno alle nuove politiche espansive di Tokyo in materia di sicurezza.¹⁰

Sullo sfondo di queste affermazioni vi sono la storica alleanza tra Tokyo e Washington e l'identificazione da parte della leadership giapponese della Cina come “maggiore minaccia strategica” alla sicurezza nazionale.¹¹ A partire dal 2021 i governi di Usa e Giappone hanno più volte sottolineato come la loro alleanza bilaterale sia il fulcro della pace e della stabilità nell'area.¹² A partire dal 2018 i due paesi hanno rafforzato ulteriormente la propria relazione con l'obiettivo di perseguire una strategia regionale onnicomprensiva, il *Free and Open Indo-Pacific* (di seguito Foip), basata su valori quali libertà e diritti individuali, stato di diritto e democrazia e tesa a rilanciare la leadership statunitense in Asia, contro la sempre maggiore centralità della Cina negli assetti politici ed economici regionali.

Sin dalla sua prima versione, proposta nel 2007 dallo stesso Abe, l'idea di Foip ruotava intorno a una partnership allargata e aperta per lo sviluppo infrastrutturale nelle aree emergenti di Asia e Africa, con il Giappone a occupare un ruolo chiave nell'esborso di fondi. Gradualmente, con il lancio dell'iniziativa della Nuova via della Seta da parte del governo cinese nel 2013, il concetto ha assunto una valenza strategica ben specifica. Per creare una sorta di “cabina di regia” del Foip, il

⁶ J. Lee e A. Aoyama, “North Korea fires three ballistic missiles after unprecedented year of tests”, *Reuters*, 31 dicembre 2022.

⁷ Kyodo, “Japanese and South Korean leaders confirm security cooperation over North Korea”, 7 ottobre 2022.

⁸ Si veda La Costituzione del Giappone (progetto 1946), art. 9, p. 334.

⁹ H. Takenaka, “Hangeki nōryoku hoyū o kakugi kettei bōei 3 bunsho, sengo anpo tenkan (Decreto del governo assicura la capacità di contrattacco, rivoluzionato il sistema di difesa postbellico con i 3 documenti della difesa)”, *Nibon Keizai Shimbun*, 16 dicembre 2022.

¹⁰ A. Shalal e D. Brunstrom, “U.S. strongly committed to Japan defense, Biden tells Kishida, hails military boost”, *Reuters*, 14 gennaio 2023.

¹¹ “Chūgoku wa ‘saidai no senryakutekina chōsen’ seifu, kokka anzen hoshō senryaku no kosshian” (“La Cina è la maggiore ‘sfida strategica’: la proposta del governo sulla strategia nazionale di sicurezza”), *TV Asahi*, 8 dicembre 2022.

¹² “Joint Statement of the 2023 U.S.–Japan Security Consultative Committee (“2+2”)”, US Department of Defense, 11 gennaio 2023, e “Remarks by President Biden and Prime Minister Kishida of Japan Before Bilateral Meeting”, The White House, 13 gennaio 2023.

governo giapponese ha contribuito attivamente al rilancio dell'alleanza quadrilaterale (Quad), con Stati Uniti, Australia e India, estendendone il raggio d'azione (dalla lotta alle pandemie, alla lotta al cambiamento climatico, dalla sicurezza digitale, allo sviluppo di tecnologie "critiche")¹³. A livello ideale il Foip sembra convincere anche partner al di fuori dell'area Asia-Pacifico. La stessa Commissione europea, ad esempio, a settembre 2021, ha pubblicato una propria strategia di cooperazione nell'Indo-Pacifico incentrata sui principi di democrazia, stato di diritto, diritti umani e del diritto internazionale.¹⁴

La Cina e le nuove prospettive strategiche eurasiatiche

A dispetto dell'impegno profuso a sostegno delle iniziative statunitensi nella regione dell'Asia-Pacifico, Tokyo non ha però rinunciato a mantenere aperti canali di interlocuzione con Pechino. La Cina è oggi il primo partner commerciale del Giappone: da qui vengono il 25,8% delle importazioni totali del Giappone, mentre la Repubblica popolare assorbe il 22% delle esportazioni giapponesi (dati 2020).¹⁵ A partire dal 2020, in piena crisi pandemica, il governo giapponese ha predisposto sussidi alle aziende per rilocalizzare la propria produzione fuori dalla Cina, senza però ottenere i risultati attesi.¹⁶ Con iniziative recenti come l'*Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity* (Ipef) di maggio 2022,¹⁷ inoltre, Washington sta spingendo i propri alleati e partner a disaccoppiare le proprie economie da quella cinese spingendoli a limitare la propria dipendenza dalle catene del valore e di fornitura incentrate sulla Cina¹⁸. Tuttavia, importanti gruppi industriali giapponesi, come Nidec e Panasonic, rispettivamente leader nel settore dei motori elettrici e dell'elettronica di consumo, detengono importanti investimenti in Cina e anzi puntano a rilanciare il loro impegno finanziario nel "paese di mezzo".¹⁹ Al contempo, i timori rispetto a un'invasione militare di Taiwan da parte di Pechino e la disputa territoriale sulle isole Senkaku/Diaoyu spingono gli esecutivi giapponesi a cercare un equilibrio precario tra interessi securitari ed economici. Secondo i dati forniti dal governo di Tokyo, nel corso del 2022 si sono registrate decine di incursioni di navi della guardia costiera cinese in acque territoriali giapponesi. Inoltre, il 2021 è stato un anno record per le intercettazioni di velivoli militari stranieri (oltre 1000, in maggioranza cinesi, ma anche russi) nello spazio aereo nipponico.²⁰ Lo stesso primo ministro giapponese ha denunciato tali violazioni della sovranità nazionale giapponese, ma incontrando Xi Jinping a margine del vertice dell'*Asia-Pacific Economic Cooperation* (Apec) di novembre 2022 si è limitato a rimarcare la necessità che i due

¹³ Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Quad Joint Leaders' Statement," 24 maggio 2022.

¹⁴ European Union External Action Service (Eeas), "EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific," 21 febbraio 2022.

¹⁵ "Japan trade balance, exports and imports by country 2020", WITS, World Bank.

¹⁶ S. Denyer, "Japan helps 87 companies to break from China after pandemic exposed overreliance", *The Washington Post*, 21 luglio 2020.

¹⁷ "In Asia, President Biden and a Dozen Indo-Pacific Partners Launch the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity", The White House, 23 maggio 2022.

¹⁸ R. Ward, "The political significance of the new Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity", Institute for International Security Studies (IISS), 31 maggio 2022.

¹⁹ K. Hirashima, "Panasonic to invest over \$375m in China with eye on post-COVID growth", *Nikkei Asia*, 6 gennaio 2023.

²⁰ K. Takahashi, "Japan Scrambled Fighter Jets to Intercept Foreign Aircraft Over 1,000 Times in FY2021", *The Diplomat*, 15 aprile 2021.

paesi sviluppino relazioni stabili e costruttive.²¹ Tuttavia, stando anche a un recente studio sulla percezione della Cina in Asia, quasi il 70% dei giapponesi avrebbe una visione negativa del grande vicino asiatico, il secondo dato più alto nella regione.²² In tale contesto, si svolgerà nei prossimi mesi la prima visita diplomatica ufficiale di un ministro degli Esteri giapponese in Cina negli ultimi tre anni, già prevista per la fine di dicembre 2022 e poi rinviata per altri impegni dalla parte cinese. Hayashi Yoshimasa, considerato un moderato nei confronti di Pechino, sarà chiamato a trovare un equilibrio tra gli aggiornamenti ai documenti fondamentali della Difesa approvati lo scorso dicembre dall'esecutivo e il mantenimento del dialogo con Pechino aperto.²³

Alla luce di quanto fin qui illustrato, con il rafforzamento dell'alleanza nippo-americana, rimane vitale per Tokyo la firma di partenariati strategici con paesi terzi. Importanti in questo senso, sono stati gli accordi in ambito Quad con India e Australia. A settembre 2022 Tokyo e Delhi si sono impegnate ad aumentare le esercitazioni navali congiunte e a rafforzare i canali di dialogo a livello ministeriale per contrastare l'espansionismo cinese nel Pacifico.²⁴ A dicembre, poi, Tokyo e Canberra hanno siglato un accordo di accesso reciproco per le rispettive forze armate (Reciprocal Access Agreement, Raa) alle basi militari nei territori dei due stati nell'ottica di un possibile futuro ingresso del Giappone nell'alleanza strategica tra Stati Uniti, Australia e Regno Unito (Aukus).²⁵ Non è casuale che nel corso del suo recente viaggio diplomatico nei paesi G-7, Kishida abbia siglato un secondo Raa con l'omologo britannico Rishi Sunak.²⁶ L'asse strategico con Londra si concretizza poi con la partecipazione giapponese al programma Tempest, a cui collabora anche l'italiana Leonardo, per lo sviluppo di un nuovo modello di cacciabombardiere che entrerà in servizio nel 2035.²⁷

Alla convergenza tra interessi economici e strategici si collocano infine le iniziative giapponesi verso le economie emergenti del Sudest asiatico, regione tradizionalmente centrale nella diplomazia economica di Tokyo. A gennaio il governo giapponese ha inaugurato la *Asia-Japan Investing for the Future Initiative*, un piano di interventi pubblici e privati volti a sostenere i bisogni della regione in epoca post-pandemica in termini di innovazione, digitalizzazione, connettività e sviluppo delle risorse umane per contribuire alla lotta ai cambiamenti climatici ed elevarne l'attrattività come snodo delle catene di valore globali.²⁸ Durante il suo tour diplomatico di aprile 2022, Kishida ha promesso ai leader di Indonesia e Vietnam un rinnovato sostegno alle rispettive economie, attraverso la fornitura di crediti d'aiuto per la costruzione di reti metropolitane, e *smart cities* nonché per la transizione energetica.²⁹ A stretto giro, nel

²¹ M. Obe, T. Hadano e S. Shigeta, "Kishida and Xi affirm stable ties during 1st summit in 3 years", *Nikkei Asia*, 17 novembre 2022.

²² R. Turcsányi et al., *Public opinion in the Indo-Pacific: Divided on China, cheering for US & EU*, CEIAS, novembre 2022, p. 5.

²³ J. Ryall, "Japan's China-friendly foreign minister to 'explain' defence policy changes to Wang Yi", *South China Morning Post*, 19 dicembre 2022.

²⁴ H. Asahina, "Japan, India agree on closer security cooperation with eye on China", *Nikkei Asia*, 9 settembre 2022.

²⁵ S. Dziedzic e J. Oaten, "Australia's 'indispensable' partnership with Japan could see it join AUKUS pact as strategic links grow", *ABC News*, 9 dicembre 2022.

²⁶ Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Signing of Japan-UK Reciprocal Access Agreement", 11 gennaio 2023.

²⁷ C. Rossi, "Leonardo, come decollerà il programma Tempest in Italia", *Start Magazine*, 10 gennaio 2022.

²⁸ K. Hagiuda, "Policy Speech by Minister of Economy, Trade and Industry HAGIUDA Koichi 'The Next Chapter of ASEAN and Japan Economic Cooperation in the Post-Pandemic Era'", Ministry of Economy, Trade and Industry, 10 gennaio 2022.

²⁹ Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Nichi-Indonesia kyōdō kisha happyō (Japan-Indonesia Joint press statement)", 29 aprile 2022; "Nichi-Betnamu kyōdō kisha happyō (Japan-Vietnam Joint press statement)", 1 maggio 2022.

135° anniversario dall'istituzione di rapporti bilaterali tra i due paesi, Giappone e Thailandia hanno firmato un accordo per il trasferimento reciproco di equipaggiamento e tecnologia di difesa. Tokyo ha inoltre promesso oltre 360 milioni di dollari in aiuti a sostegno della ripresa dalle conseguenze della pandemia.³⁰ A novembre, a margine del summit Asean + 3, Tokyo ha elevato la propria relazione con la Cambogia a un partenariato strategico.³¹ Questa serie di iniziative è tesa a coinvolgere nella cornice del Foip i governi della regione. Come dimostrato da recenti studi, i paesi Asean sono tradizionalmente riluttanti a schierarsi in modo univoco con Washington o Pechino, ma appaiono ben disposti verso Tokyo.³²

³⁰ “Japan, Thailand ink agreement on defense transfer amid China's rise”, *Kyodo News*, 2 maggio 2022, 1

³¹ K. Nakamura, “Japan PM Kishida seeks ASEAN cooperation in addressing North Korean threats”, *Kyodo News*, 12 novembre 2022.

³² Si veda *The State of Southeast Asia: 2022 Survey Report*.