

Asia Maior
Osservatorio italiano sull'Asia
2012

**Rallentamento
dell'economia
e debolezza della
politica in Asia**

a cura di
**Michelguglielmo Torri
e Nicola Mocci**



Asia Maior
Osservatorio italiano sull'Asia
2012

Rallentamento dell'economia e debolezza della politica in Asia

a cura di
Michelguglielmo Torri e Nicola Mocci



La continuazione delle attività di «ASIA MAIOR» è stata resa possibile dal supporto logistico del Centro Studi Vietnamiti di Torino, da quello finanziario del Lions Club Saluzzo-Savigliano e dalla Fondazione Solidarietà e Diritti «Luca Raggio» di Cagliari. I ringraziamenti dell'associazione vanno tutte e tre le istituzioni e, in particolare, alla direttrice del Centro Studi Vietnamiti, Sandra Scagliotti, al presidente del Lions Club Saluzzo-Savigliano, Pino Carità, e al presidente della Fondazione Solidarietà e Diritti «Luca Raggio», Gianluca Scroccu.

Asia Maior è anche su internet: www.asiamaior.it; www.asiamaior.org e dal suo archivio possono essere scaricati liberamente i volumi di Asia Maior.

I saggi che compongono i volumi di Asia Maior riflettono l'opinione dei singoli autori. Com'è storicamente tradizione di Asia Maior, tali opinioni sono espresse con la massima libertà e, di conseguenza, non riflettono in alcun modo né una linea politica predefinita da Asia Maior, né, ovviamente, l'opinione di altri enti (ministeri, fondazioni, dipartimenti universitari, associazioni, ONG, ecc.), qualsiasi essi siano. Questa linea politico-culturale è la necessaria e logica conseguenza dell'esempio e degli insegnamenti del fondatore di Asia Maior: Giorgio Borsa (1912-2002).

Coloro che apprezzano questo volume possono contribuire a rendere possibile, se lo ritengono opportuno, la continuazione dell'attività di Asia Maior e la pubblicazione dei futuri volumi annuali attraverso il 5x1000. È sufficiente, al momento della compilazione della dichiarazione dei redditi (CUD, Mod. 739, Mod. 749, Mod. I Mod. UNICO), apporre la propria firma nel riquadro dedicato "al sostegno del volontariato delle organizzazioni non lucrative di utilità sociali, delle associazioni e fondazioni", indicando come beneficiaria l'associazione «Asia Maior» e, nello spazio sottostante la firma, indicando il Codice Fiscale 97439200581.
Grazie.

Con il contributo di



© 2013 Casa Editrice Emil di Odoja srl
Tutti i diritti riservati

ISBN: 97-88-86680-063-7
I libri di Emil
Via Benedetto Marcello 7 - 40141 - Bologna
www.odoya.it

di *Alessio Patalano*

1. *Introduzione*

Il 2012 è stato un altro anno complesso per il Giappone. Da quando nel 1992 la bolla speculativa finanziaria è esplosa, il paese ha dovuto far fronte a vent'anni di magri risultati nel settore economico, passando nel 2010 il testimone di seconda economia mondiale alla Cina. L'anno che si è appena concluso è stato anche critico per la riflessione sulle politiche energetiche nazionali. Alla luce del disastro nucleare all'impianto di Fukushima del marzo 2011, la questione dell'approvvigionamento energetico ha tenuto banco nell'agenda politica nazionale. Tuttavia, le maggiori fonti di preoccupazione sono state fornite dalla politica estera e di sicurezza. In particolare, l'intensificarsi delle tensioni con la Cina sulle rivendicazioni territoriali nel Mar del Cina Orientale è stato un fattore determinante nelle principali scelte politiche, economiche e strategico-militari del paese.

Per questa ragione, il presente capitolo presenta un esame del 2012 con un focus analitico incentrato sulla natura e la complessità del rapporto tra le dispute marittime con la Cina e l'evoluzione del Giappone. A questo proposito, la prima sezione rivede le più recenti trasformazioni politiche nell'arcipelago, soffermandosi sui risultati elettorali di dicembre e sulla relativa ascesa del nuovo conservatorismo radicale. L'analisi economica verterà invece sulla questione della «marittimità» dell'economia giapponese, concentrandosi sulla relazione tra approvvigionamenti energetici, commercio e accesso alle rotte marittime internazionali quale strumento necessario per la sopravvivenza economica del paese. In base a queste prime riflessioni, le sezioni successive cercheranno di presentare un esame dell'importanza del Mar della Cina Meridionale per il Giappone, del suo valore economico e del simbolismo politico, prima di offrire una ricostruzione della parabola evolutiva delle tensioni con la Cina. Infine il capitolo collegherà gli avvenimenti del 2012 ai cambiamenti nella politica di difesa, fornendo anche dettagli sull'evoluzione del rapporto con gli Stati Uniti.

2. *Verso il tramonto di una lunga transizione politica?*

Nel 2009, il Partito Democratico (PD) giapponese aveva riportato una storica vittoria elettorale, ponendo fine in modo clamoroso a più di cinquant'anni di dominio politico del Partito Liberal-Democratico (PLD). Con un mandato forte, il nuovo governo aveva messo in cantiere un'agenda ambiziosa, cercando di rilanciare un'economia debole e poco performante, di limitare l'indebitamento pubblico, di produrre riforme nel settore dell'impiego, di consolidare la posizione del paese nei consessi internazionali. Dopo l'alternarsi di tre governi (Hatoyama, Kan e Noda) in tre anni, il supporto popolare iniziale era in caduta libera. Una leadership debole e poco carismatica, l'inesperienza di governo dei principali rappresentanti del partito, e l'incapacità di gestire crisi nazionali importanti, come il terremoto, lo tsunami e il disastro nucleare del marzo 2011, erano le principali motivazioni addotte. In tre anni di governo, il PD aveva eroso la fiducia accordata dall'elettorato e il 17 dicembre 2012, l'elettorato ha chiuso l'avventura di governo del partito con la stessa chiarezza con cui aveva espresso il suo supporto iniziale. Dai 308 seggi alla Dieta ottenuti nel 2009, il partito di governo era stato ridotto a soli 57, finendo relegato il giorno dopo le elezioni a una posizione subalterna nel mondo politico giapponese [W/FT 17 dicembre 2012, «Portrait of Japan's Main Political Parties»].

La vittoria schiacciante riportata dal PLD non è stata tuttavia indicativa di una voglia di ritorno allo status quo ante, quanto piuttosto della disillusione popolare nei confronti del PD. Un costante incremento nella spesa pubblica che oggi si attesta intorno al 230% del prodotto interno lordo del paese, un rialzo nella valuta dello yen di circa 40% dal 2008, la mancanza di riforme nel settore del lavoro, specie per quanto riguarda la rivalutazione del lavoro femminile, sono tra i principali elementi che hanno contribuito al fallimento politico. Almeno, questo sembra essere stato il messaggio inviato dall'elettorato del paese l'indomani della punizione del PD. Secondo osservatori internazionali che hanno seguito le ultime elezioni da vicino, la dialettica politica dell'alternanza emersa negli ultimi anni avrebbe creato un nuovo equilibrio in Giappone. L'immobilismo del passato che aveva permesso al Partito Liberal-Democratico di governare incontrastato per più di mezzo secolo sembrerebbe essere ormai finito. Il risultato elettorale suggerirebbe un elettorato più cosciente di sé e più incline a punire un partito di governo che non sia in grado di portare avanti un'agenda politica coerente e riformista [W/BBC 15 dicembre 2012, «Japan Loses Faith in Traditional Politics»].

Allo stesso tempo, le elezioni di dicembre hanno evidenziato un altro desiderio da parte dell'elettorato giapponese, quello di una leadership più decisa e carismatica. Infatti, l'altra caratteristica di questo

anno politico è stata che l'emergere di partiti conservatori guidati da personalità populiste e revisioniste come l'ex governatore della città di Tokyo, Shintaro Ishihara. Definito da alcuni osservatori giapponesi come il primo leader di un partito di destra nel Giappone del secondo dopoguerra, Ishihara è riuscito in pochi mesi a creare una terza forza politica nel Partito della Rinascita Giapponese (PRG). Facendo leva su di una retorica populista e volta ad esaltare il carattere nazionale in risposta agli «affronti» dei paesi vicini, soprattutto la Cina e la Repubblica di Corea, l'ascesa di Ishihara è cominciata in primavera con l'annuncio di comprare le isole Senkaku, per «difendere il territorio giapponese». Nel corso dei mesi successivi, l'allora governatore di Tokyo ha continuato a perseguire una politica dei colpi di scena e delle posizioni controverse, prima di giungere alla decisione di dimissionare da governatore della capitale per candidarsi come leader politico nazionale. Alleatosi con un'altra figura controversa, quella del sindaco di Osaka, Toru Hashimoto, Ishihara si è imposto alle elezioni attirando soprattutto un elettorato giovane e nostalgico. In termini di rappresentanza, il PRG ha ottenuto solo tre seggi in meno del PD alla Dieta [W/AS 14 Dicembre 2012, «Shintaro Ishihara, Japan's First Post-war Far-Right Party Leader»].

In generale, quindi, la vittoria di Shinzo Abe, una figura conservatrice e revisionista sulla questione delle azioni dell'esercito imperiale giapponese nel corso della Seconda Guerra Mondiale, sembrerebbe aver risposto alle esigenze dell'elettorato giapponese. Abe ha l'ambizione di volersi mostrare un leader forte e ha un mandato sufficientemente ampio per imporre la propria agenda. La precedente esperienza come primo ministro sarà d'aiuto, specie a cercare di mediare tra le diverse correnti all'interno del suo partito. Ciò che è certo è che il popolo giapponese ha cercato con le proprie scelte di porre fine alla logorante transizione degli ultimi anni. Alla luce di questa considerazione, è difficile prevedere quanto la svolta a destra del paese, dettata in parte dalla capacità di figure come Ishihara di costruire capitale politico su tensioni internazionali, sia sintomatica del consolidarsi di nuove preoccupanti tendenze.

3. Economia marittima del Giappone e il problema dell'approvvigionamento energetico a un anno da Fukushima

Sul piano dell'economia, il 2012 si è stato per il Giappone un altro anno difficile. All'inizio degli anni settanta, il professor Masataka Kosaka dell'università di Kyoto, nell'osservare l'evoluzione delle politiche economiche messe in atto dal primo leader del dopoguerra, il primo ministro Shigeru Yoshida, era stato uno dei primi a ridefinire il Giappone come un «paese marittimo». La definizione di Kosaka si

basava sulla considerazione che l'economia dell'arcipelago era legata a doppio filo all'accesso alle grandi rotte di navigazione. Dal mare, il Giappone riceveva un flusso costante di materie prime, vitali per sopprimere alla mancanza di risorse naturali e per soddisfare le necessità di approvvigionamento energetico. Sempre grazie all'accesso al mare, il paese aveva la possibilità di esportare i propri manufatti e accedere a mercati stranieri e investire in questi stessi. Questa «marittimità» economica del Giappone esiste ancora oggi e costituisce un buon punto di partenza per spiegare l'importanza del commercio marittimo e dell'importazione di risorse primarie per l'economia giapponese.

Sul piano degli approvvigionamenti energetici, il Giappone ha continuato a soffrire nel 2012 del contraccolpo generato dal disastro naturale e dalla catastrofe nucleare dello scorso anno all'impianto di Fukushima. In particolare, se da una parte il pubblico giapponese ha seguito con attenzione come il PD ha investigato le responsabilità della compagnia elettrica responsabile per l'impianto, la Tokyo Electric Power Company (TEPCO), dall'altra ha anche sentito gli effetti dell'aumento dei costi del consumo di energia. Lo spegnimento nel corso del 2011 di tutti i 50 reattori nucleari nel paese ha richiesto, infatti, un aumento delle importazioni di petrolio. Questo, a sua volta, nel mercato del greggio ha subito aumenti del costo al barile. L'insieme di questi due fattori ha avuto un impatto significativo sui costi della produzione industriale e sui consumi e ha portato il governo a rivedere in parte il piano di abbandonare completamente l'energia nucleare entro il 2040. Nel 2012, infatti, due reattori nucleari sono stati rimessi in funzione, e il ministro del Commercio e dell'Industria, Toshimitsu Motegi, ha fatto sapere che altri potrebbero essere riattivati se ritenuti sicuri dalle autorità competenti. Il retromarcia sul nucleare ha fatto parte dell'agenda pre-elettorale del PLD e del PRG e sembrerebbe aver trovato un riscontro positivo nel pubblico giapponese. Nei giorni successivi alle elezioni, il neo eletto primo ministro Abe si è recato a Fukushima per verificare lo stato di smantellamento del reattore e ha approfittato dell'occasione per annunciare la sua intenzione di perseguire nuove politiche energetiche in cui il nucleare avrà un ruolo da giocare [W/BBC 29 Dicembre 2012 «Japan PM Abre Praises Fukushima Nuclear Work during Visit»].

Il ritorno di un'agenda nucleare in Giappone non ha alterato la necessità di affrontare la questione della competitività e dell'accesso alle rotte marittime per l'approvvigionamento di risorse primarie. Le importazioni di petrolio, per esempio, nel 2012 ammontano a quasi il 30% del totale delle importazioni del paese. Secondo dati resi disponibili nel 2011, l'incidenza del commercio marittimo giapponese sul totale mondiale si sarebbe aggirata nel 2009 intorno al 4,37% quasi il doppio di quella della Corea del Sud (2,56%), e poco più della metà

di quella cinese (7,98%) [UNCTAD 2011]. Nel 2012, tuttavia, il livello delle esportazioni si è contratto considerevolmente. Da luglio a dicembre, le spedizioni hanno vissuto una riduzione costante e, a novembre, il valore percentuale si aggirava intorno al 4,1% in meno rispetto allo stesso mese dell'anno precedente. In particolare, nello stesso periodo le esportazioni verso la Cina si sono ridotte del 14,5%, mentre quelle verso l'Unione Europea del 20%. Il prolungato stato di tensioni con la Cina nonché la persistente debolezza economica europea hanno contribuito a limitare le esportazioni nipponiche. Il valore particolarmente elevato dello yen ha ulteriormente limitato la competitività dei prodotti giapponesi in questi mercati chiave così come negli Stati Uniti, dove il valore della moneta giapponese è aumentato di quasi il 6% tra aprile 2011 e novembre 2012. La situazione sembrerebbe tuttavia in fase di cambiamento, poiché il nuovo governo parrebbe avere tutte le intenzioni di perseguire una politica di svalutazione monetaria per rilanciare le esportazioni. Nelle ore precedenti alle elezioni di dicembre, la notizia di una probabile vittoria di Abe aveva già portato a una svalutazione dello yen rispetto al dollaro, portandolo al valore più basso degli ultimi venti mesi [W/BBC 19 dicembre 2012, «Japan Exports Decline for Sixth Consecutive Month»].

Alla riduzione nei livelli di esportazione non hanno corrisposto aumenti nei consumi nazionali, anch'essi rimasti bassi. Dati raccolti nei primi di dicembre 2012, hanno confermato che i consumi hanno continuato a contrarsi, con consumatori e imprese sempre più inclini a rinviare gli acquisti nella speranza di ottenere prezzi migliori in seguito. A novembre, l'indice dei prezzi al consumatore si è contratto dello 0,1% rispetto all'anno precedente. In campagna elettorale, il neo premier Abe ha ripetutamente espresso l'intenzione di voler stimolare i consumi anche a costo di far crescere l'inflazione, suggerendo che la banca centrale giapponese avrebbe cominciato a stampare yen «illimitatamente» per creare le circostanze adatte. Nel 2012, anche la produzione industriale ha subito un serio rallentamento, con indicazioni fornite dai dati del mese di dicembre di una riduzione del 5,8% rispetto all'anno precedente [W/BBC 28 dicembre 2012, «Japan Economy: Latest Data Undelines Weakness»].

Ciò che i dati sulla produzione e le esportazioni non dicono è che non vi è dubbio che le dispute territoriali fra la seconda e la terza economia del mondo (su cui ci soffermiamo più avanti) hanno avuto ripercussioni negative sul Giappone. Nel solo periodo tra la fine di agosto e la prima metà di settembre 2012, le perdite giapponesi sono state calcolate intorno ai 126 milioni di dollari in danni ad assets giapponesi in Cina e boicottaggio di prodotti provenienti dall'arcipelago [W/AS 13 novembre 2012, «China Protests Cost Japanese Companies 10 billion Yen»]. Il boicottaggio del Giappone ha avuto ramificazioni

più ampie e ha incluso anche l'annullamento della partecipazione di numerose banche cinesi all'incontro annuale del Fondo Monetario Internazionale, tenutosi a Osaka alla fine del mese di Ottobre [W/WSJ 2 ottobre 2012, «China Banks Pull Out of Meetings in Japan»].

D'altra parte, è importante rilevare che il livello d'interdipendenza economica che esiste tra i due giganti asiatici ha fatto sì che le azioni cinesi non rimanessero senza risposta. Nel mese di ottobre, investitori giapponesi in Cina hanno abbandonato piani per raccogliere nuovi fondi d'investimento a Shanghai per un totale di 840 milioni di dollari [W/FT 11 Novembre 2012, «Japanese Investors Hit Back in China Row»]. Allo stesso tempo, un recente sondaggio condotto tra gli investitori gestiti dalla società Nomura, il primo broker finanziario giapponese, ha confermato che il renminbi, la moneta cinese, ha raggiunto un livello minimo storico in termini di moneta d'interesse per investimenti a medio-corto termine. Secondo osservatori internazionali, il peso del Giappone sui mercati finanziari può esercitare in questo caso una notevole influenza, creando non pochi grattacapi alla Cina. In generale, questo è stato un anno che ha presentato una serie di scelte difficili in termini di politiche energetiche e di produzione. Il nuovo governo ha presentato nella propria ricetta politica soluzioni a questi problemi, e le reazioni di fine anno dei mercati finanziari sembrerebbero essere state positive. Ciò che continuerà a giocare un ruolo importante anche nel prossimo anno è il rapporto con la Cina, soprattutto in relazione alle tensioni politiche emerse con tanta veemenza nel 2012.

4. *Il preludeo al 2012: Le dispute territoriali con la Cina*

Come accennato in precedenza, il 2012 è stato un anno in cui le dispute territoriali con la Cina hanno dominato vari aspetti della politica, dell'economia e delle relazioni internazionali del Giappone. La prima domanda da porsi è: quali dispute? La risposta è meno ovvia di quanto non sembrerebbe a prima vista. Anzi, sul piano diplomatico, quest'affermazione è tecnicamente una contraddizione in termini, poiché, ad oggi, la posizione ufficiale del ministero degli Esteri giapponese è che il Giappone non ha dispute con la Cina, almeno in materia di sovranità territoriale. Ciò che il governo giapponese riconosce ufficialmente è un disaccordo con Pechino riguardo alle norme per la delimitazione della frontiera marittima tra i due paesi.

Eppure è stato il problema della sovranità territoriale di cinque sparute isolette disabitate, giacenti a 170 km dall'isola di Ishigaki nella prefettura di Okinawa, chiamate in giapponese Senkaku e in cinese Diaoyu, a definire l'evoluzione delle relazioni nippo-cinesi nel 2012. Qualche scintilla del confronto tra Tokyo e Pechino si è manifestata

nei primi giorni dell'anno. Il 3 gennaio, quattro membri dell'assemblea municipale di Ishigaki, il comune che amministra le Senkaku, sono sbarcati sull'isola di Uotsuri, la più grande del gruppo. Lo scopo principale dello sbarco era di protestare contro le rivendicazioni cinesi sulle isole. La scelta dei primi di gennaio per l'incursione, condotta a bordo di due pescherecci locali, aveva uno scopo simbolico. Essa era volta a enfatizzare il contenuto di un'ordinanza emessa dal comune di Ishigaki nel 2010 che designava il 14 gennaio come giorno per la commemorazione dell'annessione delle isole Senkaku alla prefettura di Okinawa nel 1895 [W/TJT 4 gennaio 2012, «Ishigaki Politicians visit Senkaku: Assembly Members Defy China and Central Government in Tokyo»].

Le reazioni delle associazioni nazionaliste in Cina a difesa delle isole non si sono fatte attendere. Nelle ore successive all'azione nipponica, attivisti cinesi sono a loro volta salpati da Hong Kong per le isole. Solo l'intervento delle autorità portuali della città stessa e, nei giorni successivi, dei governi centrali a Tokyo e Pechino ha fatto sì che le azioni di queste bande d'improvvisati incursori non degenerassero in un confronto a livello nazionale. Il riuscito contenimento della mini-crisi ha spinto, nei giorni successivi, osservatori internazionali a rilevare come la ricerca del dialogo tra i due governi nella gestione di questa situazione fosse da ritenersi un segnale positivo [W/TJT 17 gennaio 2012, «Beijing and Tokyo Calming Senkakus Dispute»]. Un segnale che poneva le proprie radici nei risultati della visita del primo ministro Yoshihiko Noda in Cina poche settimane prima, alla fine di dicembre 2011. In quell'occasione, Noda e il premier cinese Wen Jiabao avevano, infatti, raggiunto un accordo sulla creazione di un meccanismo di comunicazione diretta tra i due governi per ridurre il rischio di tensioni nel Mar della Cina Orientale e per trasformare questo bacino in un «mare di pace, cooperazione, e amicizia» [MOFA 25 dicembre 2011]. Gli avvenimenti dei mesi successivi avrebbero tuttavia dimostrato che era stato prematuro parlare del Mar della Cina Meridionale come un bacino di pace, cooperazione e amicizia tra Giappone e Cina.

A questo proposito bisogna precisare che, nonostante le posizioni ufficiali del ministero degli Esteri giapponese, nel Mar della Cina Meridionale, il Giappone e la Cina hanno due dispute di tipo diverso. Fra le due esistono punti di collegamento in termini d'interesse nazionale, ma non vanno confuse poiché diverse dal punto di vista giuridico. La prima «disputa», il disaccordo riconosciuto dalla diplomazia giapponese, riguarda la delimitazione dei confini marittimi tra Giappone e Cina e la conseguente delimitazione delle rispettive zone economiche esclusive (ZEE), secondo i principi normativi espressi dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare (UNCLOS).

Le seconda, quella non riconosciuta, concerne la sovranità delle isole Senkaku e verrà trattata in modo più approfondito nelle prossime due sezioni di questo capitolo.

Originariamente conclusa nel 1982, UNCLOS è entrata in vigore nel 1994 ed è stata ratificata da entrambi i paesi nei due anni successivi. Concepita per rimpiazzare in parte il concetto della libertà dei mari, la convenzione ha promosso una forma di «territorializzazione» degli spazi marittimi. UNCLOS ha, infatti, esteso le acque territoriali di uno stato costiero da tre a dodici miglia nautiche a partire dalla linea di base della costa. Ha introdotto il concetto della ZEE, conferendo a questo stesso il diritto di sfruttamento esclusivo delle risorse naturali all'interno di un'area di mare fino a 200 miglia nautiche dalla linea di base. Infine, UNCLOS ha definito i parametri di riferimento per la piattaforma continentale con un'estensione della stessa fino a 350 miglia nautiche. Considerata come il naturale prolungamento del territorio di uno stato, la piattaforma continentale è concepita per offrire a uno stato costiero lo sfruttamento esclusivo delle risorse minerarie, o non-viventi, incluse al suo interno. Pertanto, se da una parte UNCLOS ha favorito la parcellizzazione dell'oceano, dall'altra l'ha fatto garantendo non il possesso fisico del mare, ma chiarendo i diritti di sfruttamento delle risorse in esso contenute. Per questo motivo, anche all'interno delle proprie acque territoriali uno stato costiero deve garantire a ogni imbarcazione il diritto al cosiddetto «passaggio inoffensivo», cioè l'attraversamento di un'area marittima in modo continuo e spedito, tale da non pregiudicare la pace, il buon ordine e la sicurezza dello stato costiero [Ratifica 1994].

Nel Mar della Cina Orientale, l'applicazione dei parametri promossi dalla convenzione è stata tuttavia problematica, poiché la distanza fra Giappone e Cina non supera le 360 miglia nautiche, nel punto più ampio del bacino, e la convenzione fornisce poche indicazioni su come risolvere la sovrapposizione delle ZEE e le rivendicazioni di piattaforme continentali. Il Giappone, riconoscendo l'impossibilità per entrambe le parti di ottenere la piena estensione della ZEE, ha adottato il principio dell'equidistanza dalle due coste, un principio in uso a livello internazionale per gestire problemi di sovrapposizione delle ZEE. La Cina ha rifiutato questo metodo poiché unilateralmente adottato dal Giappone, insistendo invece sul principio del prolungamento della piattaforma continentale. In particolare, la Cina considererebbe l'estensione della propria piattaforma fino al Canale di Okinawa, a ridosso delle isole Ryukyu, il che incidentalmente darebbe alla Cina diritto di possesso delle isole Senkaku. Il Giappone ha sinora rifiutato l'interpretazione cinese della piattaforma continentale, sostenendo che il Canale di Okinawa rappresenta un'indentatura nella piattaforma continentale e non la fine della stessa. Il confronto nippo-

cinese sui metodi di delimitazione della frontiera marittima non è però solo una questione di principio. Al contrario, anche se entrambi i metodi sono riconosciuti da UNCLOS, il principio dell'equidistanza sembra essere preferito nelle dispute internazionali. In questo caso, una delimitazione fatta in questo modo favorirebbe il Giappone, dando al paese accesso a giacimenti di risorse primarie presenti a ridosso della linea mediana tra Giappone e Cina, in particolare al giacimento di gas di Chunxiao (chiamato in giapponese Shirakaba) e lo sfruttamento esclusivo di quelle presenti nel Canale di Okinawa.

Nonostante le differenze interpretative rispetto alla delimitazione delle rispettive ZEE, Tokyo e Pechino condividono l'apprezzamento per l'importanza di accedere alle risorse naturali presenti nel bacino marittimo in questione. La presenza di grosse quantità di risorse naturali era stata inizialmente evidenziata in uno studio compilato nel 1969 sotto la direzione della Commissione Economica e Sociale delle Nazioni Unite per l'Asia e l'Estremo Oriente (ESCAP). Le conclusioni di questa ricerca sono state in seguito confermate da gruppi di ricerca giapponesi e cinesi e di agenzie energetiche. Negli Stati Uniti, la Energy Information Administration (EIA) ritiene che le risorse petrolifere accertate si aggirino tra i 60 e i 100 milioni di barili di petrolio. Secondo dati cinesi resi pubblici nel 2005, le riserve di gas invece oscillerebbero tra i 175 e i 210.000 miliardi di metri cubi. Le riserve di gas nella zona di Chunxiao sarebbero stimate all'incirca di 363,9 miliardi di metri cubi. Allo stesso tempo, l'area del canale di Okinawa sembrerebbe offrire la più grande concentrazione di risorse naturali, gas e petrolio. Fonti cinesi considerano che le riserve in gas di quest'area si attestino intorno ai due trilioni di metri cubi. In aggiunta, secondo il ministero degli Esteri giapponese, anche l'area attorno alle isole Senkaku sarebbe ricca in risorse primarie, con depositi di petrolio stimati attorno ai 94,5 miliardi di barili.

La presenza di grandi quantità di risorse naturali nel Mar della Cina Orientale ha creato non pochi grattacapi ai governi dei due paesi nel processo di delimitazione delle frontiere marittime. Tuttavia, la mancanza di un accordo su queste stesse non ha rappresentato, almeno fino al 2012, un fattore limitante nella capacità dei due governi di esplorare insieme i giacimenti di risorse nel bacino. Nel giugno 2008, i governi giapponese e cinese hanno infatti raggiunto un'intesa e identificato un'area «di sviluppo congiunto» di 2.700 km² a sud della zona di Longjing, di fatto a cavallo della linea mediana. Lo scopo principale era quello di condurre esplorazioni congiunte e rendere disponibile le risorse presenti «secondo il principio del vantaggio reciproco». Sempre nello stesso documento, fonti d'investimento giapponesi avrebbero potuto investire nel giacimento di Chunxiao. I termini dell'intesa del 2008 erano relativamente vaghi rispetto alle

percentuali di distribuzione delle risorse tra Giappone e Cina. Tuttavia, dal punto di vista politico l'iniziativa aveva creato i presupposti per dare priorità alla cooperazione economica rispetto alla questione territoriale. Anche per questo, nel summit di dicembre 2011, il primo ministro Noda aveva auspicato un ripristino dei negoziati per realizzare l'essenza dell'accordo del 2008.

5. *Le Isole Senkaku/Diaoyu: la spina nel fianco delle relazioni nippo-cinesi*

Se il problema della delimitazione della frontiera marittima è da ricondursi prevalentemente ai processi normativi per l'accesso e la gestione delle risorse marine messi in moto dall'entrata in vigore di UNCLOS, il problema della sovranità delle isole Senkaku è emerso come problema politico all'inizio degli anni Settanta. In particolare, il governo cinese ha ufficialmente contestato per la prima volta la sovranità giapponese delle isole nel dicembre 1971. La contestazione era stata espressa pochi mesi dopo la pubblicazione dei risultati dello studio dell'ESCAP sulla presenza di giacimenti di risorse petrolifere nei pressi delle isole e la rivendicazione delle isole da parte del governo di Taipei nell'aprile precedente. La natura «tempestiva» della contestazione ha costituito un elemento fondamentale nel rifiuto giapponese di accettare l'esistenza della disputa territoriale. Ciò soprattutto perché le autorità cinesi avevano avuto l'opportunità di reclamare le isole nel 1951, quando queste erano state poste sotto il controllo americano con il resto della prefettura di Okinawa, come stabilito negli accordi di San Francisco.

In realtà, fonti giapponesi sostengono che un rapporto completato nel maggio 1950 dal governo cinese, riguardo a potenziali fonti di contenzioso con il Giappone, farebbe riferimento alle isole Senkaku utilizzando il loro nome giapponese, riconoscendole di fatto come parte delle isole Ryukyu. Un riconoscimento che sembrerebbe essere confermato dall'esperienza diretta di un noto studioso di relazioni sino-giapponesi, il quale, nell'osservare la mappa della Cina esposta nell'ufficio del Maresciallo Lin Biao – una delle principali figure militari rivoluzionari nella lotta contro l'occupazione giapponese –, avrebbe riscontrato che le Senkaku erano indicate anche in quel caso con il loro nome giapponese [Takahara 2013].

D'altra parte, il governo di Pechino articola la propria posizione in modo diverso. Esso sostiene che al di là della tempistica della rivendicazione, l'aspetto fondamentale è che le isole appartengono storicamente alla Cina. Documenti del XVII secolo proverebbero che le isole erano originariamente annesse all'isola di Taiwan, e che quindi sarebbero state acquisite dal Giappone a seguito della Prima Guerra Sino-Giapponese (1894-95). Il ministero degli Esteri giapponese ri-

getta questa interpretazione, sostenendo invece che le isole sono state annesse alla prefettura di Okinawa nel gennaio 1895, a seguito di un periodo di studio di dieci anni che aveva provato la non appartenenza a nessun'altra realtà statale.

In questo contesto, bisogna precisare che dopo la prima rivendicazione fatta nel 1971, la leadership cinese non ha più cercato di affrontare la questione con le controparti giapponesi. Nel 1972, durante una serie d'incontri con l'inviato politico giapponese Yoshikatsu Takeiri durante la negoziazione della normalizzazione dei rapporti nippo-cinesi, e in seguito con lo stesso primo ministro giapponese dell'epoca, Kakuei Tanaka, il premier Zhou Enlai (Chou En-lai) fece riferimento alle isole e alla mancanza d'interesse da parte cinese di affrontare la questione. Nel 1978, la sovranità delle isole venne sollevata nuovamente dal governo giapponese durante il negoziato del trattato di pace, con l'intenzione di ottenere da parte della Cina il riconoscimento delle stesse quale territorio giapponese. Anche in quell'occasione, Deng Xiaoping rispose con un certa ambiguità, spiegando che avrebbe preferito rinviare discussioni in merito, lasciando alle generazioni future il compito di trovare una soluzione. Dal punto di vista giapponese, questa soluzione di comodo andava bene poiché sembrava non porre in discussione la sovranità giapponese.

Nel 1992, la Cina ha bruscamente cambiato lo status quo emerso nelle discussioni degli anni Settanta, promulgando la legge sulle acque territoriali e la zona contigua. Nel documento, zone contestate nei Mari della Cina Orientale e Meridionale, incluse le isole Senkaku, erano chiaramente rivendicate come territorio cinese. Secondo fonti giapponesi, il testo originale del documento – redatto alla fine degli anni ottanta dal ministero degli Affari Esteri cinese – non faceva riferimento diretto alle isole. La motivazione per questa scelta non è chiara; ciò che è chiaro invece è che un riferimento specifico alle isole Senkaku era stato richiesto dalle autorità militari e da rappresentanti di alcuni governi locali. Allo stesso tempo, nel corso degli anni successivi, l'incremento progressivo delle attività militari e para-militari cinesi in prossimità delle isole ha contribuito a consolidare l'impressione in Giappone di un cambiamento di approccio da parte della Cina. Nel 1999, per la prima volta unità militari dell'esercito cinese hanno condotto manovre in acque a sud delle Senkaku. Nel novembre 2004, un sommergibile cinese è stato scoperto mentre si trovava in immersione non lontano dalle isole e costretto dalle forze di auto difesa giapponesi a emergere. Più recentemente, nel dicembre 2008, l'agenzia di pubblica sicurezza nota col nome di Sorveglianza Marittima Cinese ha inviato due pattugliatori nelle acque attorno alle isole Senkaku. Nel novembre 2010, il Comando per la Protezione della Pesca – un'agenzia paramilitare cinese – ha scelto le acque attorno alle isole come

destinazione per il pattugliamento inaugurale della sua principale unità. Ancora nell'agosto 2011, unità aeree cinesi per la raccolta d'informazioni e il pattugliamento marittimo hanno sorvolato lo spazio aereo a non più di 50 chilometri dalle Senkaku.

Il percepito cambio di atteggiamento da parte della Cina sulla questione della sovranità delle Senkaku ha generato non poche tensioni politiche in Giappone, favorendo un uso strumentale del problema da parte di gruppi ultraconservatori e richiedendo un'azione più ferma da parte del governo. Nel 1996, uno di questi gruppi è sbarcato sulle isole per erigere un faro, suscitando proteste a Hong Kong e Taiwan, che sono culminate in Settembre con la morte per annegamento di un attivista cinese saltato in mare dalla propria imbarcazione in segno di protesta contro la guardia costiera giapponese che aveva impedito il passaggio verso le isole. Eretto il faro nel 1998, nel febbraio 2005, il governo giapponese ha annunciato l'intenzione di porlo sotto la propria autorità e gestione – in parte in reazione all'incursione del sommergibile cinese del novembre precedente, creando tuttavia una nuova ondata di proteste da parte cinese. Pochi mesi dopo, il governo giapponese ha anche annunciato che avrebbe cominciato a concedere ad aziende private i diritti di trivellazione a est della linea mediana. Infine, nel febbraio 2009, i media giapponesi hanno annunciato che la guardia costiera avrebbe assegnato un pattugliatore d'altura – munito di piattaforma elicotteri – in servizio nelle acque delle Senkaku per prevenire incursioni cinesi.

Fino agli incidenti del 2012, il picco nelle tensioni generate dalla disputa sulle isole Senkaku era stato raggiunto nel settembre 2010, a seguito di una collisione tra un peschereccio cinese e una vedetta della guardia costiera. Il peschereccio era stato sorpreso dalla guardia costiera giapponese a pescare nelle acque adiacenti alle isole e, inseguito dalle vedette, quando il capitano dell'imbarcazione ha cambiato rotta le ha speronate. Arrestato dalle autorità giapponesi, il comandante dell'imbarcazione ha trascorso 14 giorni in custodia cautelare, necessari alle autorità giudiziarie della questura di Ishigaki per esaminare il caso. Data la flagranza del reato del pescatore, il governo giapponese ha preferito non interferire con la giustizia, provocando tuttavia le furie dei media e delle autorità politico-diplomatiche cinesi. Nei giorni successivi l'arresto, i rapporti bilaterali si sono congelati, ponendo termine alle discussioni sull'esplorazione congiunta del Mar della Cina Orientale. Le rappresaglie cinesi sono rapidamente state estese anche a misure economiche e culturali. Tra queste, le iniziative di tipo economico che hanno colpito gli osservatori internazionali hanno riguardato l'irrigidimento delle ispezioni doganali per i prodotti provenienti dal Giappone, e la drastica riduzione delle esportazioni di lantanide, una componente essenziale alla produzione di materiale informati-

co. Entrambe le iniziative erano designate ad esporre le vulnerabilità strutturali dell'economia giapponese. Dal punto di vista culturale, il governo cinese ha sconsigliato i propri turisti di visitare l'arcipelago e ha rimandato all'ultimo minuto l'invito esteso a 1.000 giovani giapponesi di visitare l'Expo di Shanghai. Per evitare nuove ripercussioni, al 14° giorno di custodia, il governo giapponese è intervenuto per far rilasciare il comandante del peschereccio che, una volta rientrato in Cina, è stato accolto dai media come un eroe nazionale.

Nei mesi successivi all'incidente, la questione della sovranità delle Senkaku ha lentamente lasciato il posto di primo piano nelle relazioni bilaterali tra i due governi, nonostante le ferite nell'opinione pubblica giapponese lasciate dalle rappresaglie economiche messe in atto dalla Cina in quell'occasione, giudicate da alcuni osservatori come una prova generale di «guerra economica». Le reazioni in Cina al disastro naturale e nucleare in Giappone nel marzo 2011, con un vasto supporto popolare per le popolazioni disastrose, hanno certamente contribuito al temporaneo risanamento delle ferite provocate dal caso del peschereccio. Allo stesso tempo, entrambi i governi avevano ripreso i negoziati per stabilire meccanismi di comunicazione a vari livelli, non solo tra organi politici ma anche tra i comandi militari e delle guardie costiere. Gli eventi del gennaio 2012 sono dunque da iscriversi nell'ambito di un rinnovato impegno reciproco a dare precedenza a forme di cooperazione nel bacino del Mar della Cina Orientale, piuttosto che ad acuitizzare la questione della sovranità territoriale.

Come accennato in precedenza, nell'aprile 2012, i semi di una nuova fase di crisi sono stati piantati da Shintaro Ishihara. Protagonista in più occasioni di dichiarazioni revisioniste e irrispettose delle sensibilità del pubblico cinese, Ishihara ha annunciato durante un intervento alla Heritage Foundation, un istituto di ricerca conservatore a Washington, l'intenzione di utilizzare fondi della città di Tokyo per acquistare le tre isole principali appartenenti al gruppo delle Senkaku. Nello spiegare le ragioni dell'iniziativa, il governatore della capitale giapponese ha denunciato la fragilità della leadership politica del Partito Democratico giapponese, e il fallimento del governo di proteggere le isole e gli interessi del paese [W/TG 19 Aprile 2012, «Tokyo's Rightwing Governor Plans to Buy Disputed Senkaku Islands»]. Intenzionato ad assestare un colpo al sempre meno popolare partito di governo, Ishihara ha nei giorni successivi perseguito con la propria idea, cominciando una raccolta di fondi per l'acquisto delle isole, e tappezzando la metropolitana di Tokyo con volantini con un numero verde per fare donazioni. A nulla sono valse le proteste della Cina e di Taiwan e le precisazioni dei portavoce ufficiali del ministero degli Esteri cinese riguardo all'illegalità di ogni azione straniera intesa a vendere territorio appartenente alla Cina.

La conseguenza più rilevante dell'annuncio di Ishihara è stata tuttavia la risposta del governo nipponico. L'annuncio ha subito attratto le reazioni dei quotidiani nazionali con parole di ammirazione da parte di quelli conservatori e condanne da parte di quelli liberali per un'iniziativa che rischiava di mettere a repentaglio le relazioni con il più importante partner economico del Giappone [W/AS 27 aprile 2012 «Point of View: Ishihara's Provocative Act Demands Mature Response from Japan»]. D'altra parte, Il primo ministro Noda dopo aver espresso rammarico per l'inaspettato annuncio che conferiva all'iniziativa il carattere di una bravata politica, ha poi riferito alla Dieta l'intenzione del governo di tenere tutte le possibilità aperte. Nei mesi successivi, vari rappresentanti del governo e della burocrazia hanno continuato a esprimere disappunto per l'atto provocatorio di Ishihara [W/TJT 8 ottobre 2012, «Island Issue Strands Ishihara»], mentre la leadership del Partito Democratico, primo fra tutti il presidente della commissione di studio di politiche Seiji Maehara, ha spiegato che il governo – e non un'autorità locale quale la prefettura di Okinawa – avrebbe dovuto considerare l'acquisto delle isole. Le critiche più dure mosse contro Ishihara sono state avanzate dall'ambasciatore giapponese a Pechino, Uichiro Niwa, il quale in un'intervista con il «Financial Times» ha precisato che la proposta del governatore della capitale giapponese era irresponsabile e rischiava di mettere a repentaglio i risultati della diplomazia del paese dalla normalizzazione del 1972 [Dickie 2012]. A causa delle indecisioni iniziali del governo, e della scelta di acquistare le isole per non farle entrare in possesso del governatore di Tokyo, la proposta aveva innescato una bomba a orologeria il cui timer sarebbe stato regolato dalle trattative per concludere l'acquisto delle isole.

6. *La lunga estate nel Mar della Cina Orientale*

La situazione ha cominciato a precipitare il 7 luglio, quando il primo ministro Noda ha confermato durante una conferenza stampa che il governo avrebbe proceduto all'acquisto delle isole Senkaku. La motivazione ufficiale offerta dal primo ministro è stata che quest'azione era necessaria per evitare che l'acquisto da parte del governatore di Tokyo creasse danni irrimediabili nelle relazioni con la Cina. Le preoccupazioni del governo non erano fuori luogo. Il rischio dell'acquisto da parte di Ishihara era sempre più un'eventualità probabile, considerato anche che la raccolta fondi lanciata dal governatore di Tokyo aveva fino a quel punto avuto un grande successo, accumulando più di 16 milioni di dollari in donazioni [W/AS 7 luglio 2012, «Central Government Plans to Buy Senkaku Islands»]. Ciò nonostante, è difficile immaginare come, indipendentemente dalla scelta del governo

giapponese di procedere all'acquisto, la notizia della vendita delle isole a istituzioni giapponesi (nazionali o locali) non avrebbe suscitato le ire della Cina. Al contrario, il fatto che il primo ministro Noda abbia dato l'annuncio nello stesso giorno in cui aveva avuto luogo nel 1937 l'incidente sul ponte di Marco Polo, data convenzionalmente considerata come l'inizio della seconda guerra sino-giapponese, ha contribuito a creare condizioni particolarmente sfavorevoli in Cina.

Le proteste, infatti, non hanno tardato a materializzarsi. Poco più di un mese dopo l'annuncio, il 15 agosto, un'altra data particolarmente simbolica poiché legata alla resa del Giappone nella seconda guerra mondiale, un gruppo di 14 attivisti cinesi ha salpato per le isole Senkaku con l'obiettivo di dare voce alle rivendicazioni cinesi. In prossimità delle isole, cinque membri di questo gruppo si sono tuffati in acqua per raggiungere le isole dove sono arrivati sventolando bandiere della Cina. Arrestati dalla polizia giapponese per violazione delle leggi sull'immigrazione, gli attivisti sono stati velocemente rimpatriati, in una tempesta di tesi scambi diplomatici fra le autorità nazionali dei due paesi. Come se non bastasse, il 18 agosto, un consistente gruppo di 150 attivisti giapponesi, affiliati all'organizzazione politica di destra *Gambare Nippon* (Forza Giappone), sono arrivati nelle acque attorno alle isole a bordo di quattro imbarcazioni. Nonostante che le autorità presenti avessero vietato lo sbarco nell'area, alcuni di questi sono riusciti a raggiungere la terraferma e a piantare delle bandiere giapponesi, in chiara risposta ai tentativi delle controparti cinesi.

Come se non bastasse, il governatore Ishihara ha fatto sapere che, nonostante le dichiarazioni del governo, avrebbe continuato i preparativi per l'acquisto delle isole, aggiungendo che avrebbe inviato un gruppo di ricercatori nominati dalle autorità locali della città di Tokyo a ispezionare le isole in previsione dell'acquisto. Preso tra due fuochi, il primo ministro Noda ha precisato che il governo non avrebbe autorizzato nessuno sbarco sulle isole per evitare nuovi problemi in Cina. Le parole del governo hanno avuto tuttavia poco effetto. Il 19 agosto, una serie di proteste è esplosa in Cina, con manifestazioni in alcuni casi violente, e danni sostanziali a proprietà giapponesi, a fabbriche, e addirittura assalti a turisti giapponesi in Cina. Le proteste hanno continuato senza sosta nelle settimane successive, raggiungendo l'apice nei giorni precedenti alle commemorazioni, il 18 settembre, dell'incidente di Mukden, ovvero l'evento scatenante all'espansione giapponese in Manciuria nel 1931. Durante il fine settimana, in più di 80 città in tutta la Cina hanno avuto luogo proteste e boicottaggi di prodotti giapponesi. A questo proposito, va precisato che ad alzare i toni delle proteste ha contribuito anche l'annuncio agli inizi di settembre dell'accordo per l'acquisto delle isole, raggiunto tra il governo giapponese e il proprietario, per la somma di 26 milioni di dollari.

Il 16 settembre, le preoccupazioni circa l'eventualità di un conflitto tra i due paesi erano state espresse finanche dal segretario alla Difesa americano Leon Panetta, in viaggio verso la regione.

Nel frattempo in Cina, le autorità centrali, dopo aver informato i manifestanti che altre proteste non sarebbero più state tollerate, hanno deciso di cambiare il loro approccio al problema della sovranità delle isole alla luce della notizia sul concluso accordo per l'acquisto. Il premier Wen Jiabao ha reiterato che le isole sono territorio cinese e che il governo non sarebbe rimasto a guardare mentre un altro paese infrangeva i diritti territoriali della Cina. Nei giorni successivi, unità della Sorveglianza Marittima Cinese, la forza di sicurezza pubblica responsabile per la protezione dei diritti marittimi in acque territoriali e nella ZEE, sono state mobilitate per il pattugliamento delle acque delle Senkaku [BBC News 11 settembre 2012, «China Sends patrol Ships to Disputed East China Sea Islands»]. Allo stesso tempo, il 16 settembre, il governo cinese ha annunciato l'intenzione di presentare alla Commissione sui Limiti della Piattaforma Continentale delle Nazioni Unite una richiesta per l'estensione naturale della propria piattaforma continentale fino al Canale di Okinawa. In aggiunta a tutto ciò, nei giorni successivi le autorità di Pechino hanno reso pubblico il lancio di un nuovo programma per l'espansione del numero di droni in forza all'organizzazione cui fa capo la Sorveglianza Marittima Cinese da impiegare nel monitoraggio costiero e delle isole disputate da altri paesi nei Mari della Cina Orientale e Meridionale, incluse le Senkaku [W/FT 24 settembre 2012, «China to Increase Maritime Surveillance with UAVS»].

Per gli inizi di dicembre, la sequenza di azioni messe in atto dalla Cina nel corso dei due mesi precedenti avevano portato alla creazione di un nuovo status quo. In particolare, l'annuncio di voler ottenere riconoscimento per la propria piattaforma continentale – seguito dalla consegna della richiesta alla commissione delle Nazioni Unite il 14 dicembre – era servito a creare le basi legali per contestare la presenza della guardia costiera e dei pescherecci giapponesi nelle acque delle isole Senkaku. Se accolta, la richiesta fornirebbe legalmente alla Cina il controllo delle isole e delle acque circostanti. Nella realtà dei pattugliamenti quotidiani delle isole, intensificatisi nel mese di ottobre per via della stagione della pesca, questo cambiamento ha portato alla presenza fianco a fianco nelle acque delle isole di vedette cinesi e giapponesi. Non solo; contrariamente al passato, questa volta le vedette cinesi hanno richiesto alle unità giapponesi di lasciare quelle acque poiché territorio amministrato dalla Cina [W/FT 30 ottobre 2012 «China Raises Stakes over Disputed Islands»]. Secondo fonti giapponesi, nel periodo fino alla seconda metà di dicembre, ben 62 vedette cinesi sarebbero entrate nelle acque delle Senkaku in almeno diciotto

diverse occasioni [W/WSJ 23 dicembre 2012, «Help Beijing Step Back from Hegemonism»].

A dicembre, la Cina ha continuato a tenere alta la tensione con il Giappone autorizzando l'amministrazione che gestisce le forze di sorveglianza marittima a eseguire pattugliamenti nello spazio aereo delle Senkaku. L'incursione aerea, la prima invasione dello spazio aereo giapponese dal 1958 – secondo fonti del ministero della Difesa nipponico – è stata presentata come un atto coerente con la base legale articolata nella richiesta presentata alle Nazioni Unite. Che tale fosse il fine dell'incursione aerea è stato indirettamente confermato, nei giorni seguenti, dal nuovo leader cinese Xi Jinping che, in una serie d'interventi pubblici, ha sottolineato come la Cina necessiti oggi di forze armate moderne e pronte a difendere gli interessi del paese con la forza. La reazione giapponese è stata ugualmente forte. Otto aerei intercettori F-15 delle forze di difesa aerea, l'aeronautica giapponese, sono stati fatti decollare in allarme, raggiungendo tuttavia lo spazio aereo in questione solo dopo che l'aereo cinese era rientrato in Cina [W/FT 13 dicembre 2012, «China Flies Aircraft over Disputed Islands»]. L'intervento giapponese, anche se volto a scoraggiare nuove incursioni, ha creato i presupposti per un pericoloso precedente. Questa sarebbe infatti la prima volta che le forze armate di una delle due parti sono state impiegate nel corso di un atto provocatorio in relazione alle rivendicazioni territoriali.

7. Il dilemma statunitense e la difesa delle isole amministrare dal Giappone

La questione della sovranità delle isole Senkaku non è stata vissuta con preoccupazione solo a Tokyo e a Pachino. L'intensificarsi delle provocazioni para-militari dal mese di agosto fino agli ultimi giorni di dicembre è stata una fonte non trascurabile di preoccupazioni anche per gli Stati Uniti. Nonostante il 2012 fosse l'anno delle elezioni presidenziali e l'attenzione del pubblico statunitense e dei candidati fosse rivolta alle fasi finali della campagna elettorale, le autorità americane non sono potute rimanere indifferenti alla questione. La gestione diplomatica delle tensioni fra i due attori asiatici ha rappresentato un test delicato per l'amministrazione Obama.

Dal punto di vista statunitense, la disputa territoriale ha, infatti, due implicazioni significative. La prima riguarda la gestione dell'alleanza con il Giappone che offre basi militari agli Stati Uniti, tasselli essenziali per la proiezione di potenza americana nel teatro Asia-Pacifico sin dalle guerre di Corea e del Vietnam. Dal 1973, le basi in Giappone hanno consolidato le funzioni di deterrenza dello strumento militare statunitense nella regione con il rischieramento dell'unica portaerei permanentemente di stanza fuori dal territorio statunitense

[Kotani 2008]. Oggi questa è rappresentata dalla portaerei *George Washington*, a capo del V Gruppo d'Attacco (CVN-73), rischierata nella base navale di Yokosuka, nella baia di Tokyo. La seconda riguarda il rapporto con la Cina, e le sempre crescenti difficoltà per le autorità a Washington, di fronte al riconciliare l'ascesa politica, economica, e militare, del gigante asiatico, con la volontà di detenere un ruolo dominante nella regione, difficoltà che, a loro volta, pongono preoccupazioni e dilemmi alle autorità a Tokyo.

Su quest'ultimo punto, la posizione statunitense rispetto alle Senkaku è stata osservata con attenzione in quanto ritenuta sintomatica della volontà di Washington di «ritornare in Asia». Annunciata dall'amministrazione Obama nel novembre 2011, la politica di rientro in Asia aveva rappresentato un segnale forte della volontà americana di non voler perdere un ruolo dominante politico e militare nella regione [Clinton 2011]. Sul piano militare, il successivo annuncio dell'intenzione di spostare l'asse delle proprie forze aereo-navali «a oriente», con un incremento del 20% entro il 2020, aveva anche chiarito come gli Stati Uniti intendono continuare a esercitare adeguatamente le funzioni d'influenza, di deterrenza e di proiezione di potenza nella regione Asia-Pacifico [Greenert 2012]. Sul piano politico diplomatico, la nuova politica di Washington aveva trovato espressione nel consolidamento delle alleanze con l'Australia e il Giappone, nella creazione di nuovi legami con attori chiave nel Sud-est Asiatico, tra cui Singapore, le Filippine e il Vietnam, e nelle continue offerte di agire come «mediatore neutrale» in spinose questioni di sicurezza regionale, quali le dispute territoriali tra la Cina e i paesi ASEAN affacciati sul Mar della Cina Meridionale [Cronin 2012].

Nel caso specifico delle provocazioni che hanno avuto luogo nella seconda metà del 2012, gli Stati Uniti hanno dovuto agire in modo deciso, per evitare il rischio di escalation della crisi, ma non provocatorio, per evitare critiche da parte dell'alleato giapponese ovvero delle autorità cinesi. In particolare, il trattato di sicurezza con il Giappone impone agli Stati Uniti di difendere l'arcipelago in caso di attacco, creando delle aspettative a Tokyo di gettare luce sulla posizione americana nell'eventualità di un tentativo d'invasione delle isole Senkaku da parte della Cina. Dall'altra, riferimenti in pubblico agli obblighi militari nei confronti delle isole avrebbe rischiato di esacerbare i rapporti con la Cina, un problema indesiderato dall'amministrazione Obama nelle fasi finali della campagna elettorale.

Agli inizi di settembre, una visita ufficiale del segretario di Stato americano Hillary Clinton a Pechino ha offerto l'opportunità diplomatica di affrontare l'argomento. In seguito a una serie di discussioni con il ministro degli Esteri cinese Yang Jiechi, il segretario Clinton ha tenuto a riaffermare la divergenza di opinioni tra Cina e Stati Uniti sulle

questioni di sicurezza nei Mari della Cina Orientale e Meridionale, ma lo ha fatto sottolineando la solidità delle relazioni sino-americane, una precondizione essenziale per continuare a discutere con franchezza di tali problematiche in un contesto bilaterale così come in consessi internazionali [W/AS 5 settembre 2012, «China, U.S. Praise Cooperation Despite Underlying Strains»]. Alle aperture politiche di Hillary Clinton hanno fatto seguito le dichiarazioni del segretario alla Difesa, Leon Panetta, che in una visita in Cina poche settimane dopo ha tenuto a far notare al ministro della Difesa cinese, Liang Guanglie, che le isole Senkaku erano incluse nell'Articolo V del Trattato di Mutua Cooperazione e Sicurezza del 1960. Ulteriori rassicurazioni per Tokyo a riguardo sono infine pervenute il 4 dicembre 2012. Il Senato americano ha, infatti, approvato all'unanimità un emendamento del «National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2013», nel quale si conferma che le isole Senkaku sono amministrate dal governo giapponese e che, conseguentemente, sono incluse nei termini del trattato di sicurezza.

La risposta militare americana è stata da un lato chiara in termini di rassicurazioni all'alleato giapponese e dall'altro attenta al fatto che tali rassicurazioni non fossero percepite come una minaccia dalle autorità civili e militari cinesi. Di conseguenza, l'azione degli USA ha trovato espressione in una serie di esercitazioni congiunte volte a sottolineare la solidità delle relazioni militari fra Stati Uniti e Giappone, e la capacità dei due paesi di lavorare a stretto contatto; allo stesso tempo, però, per evitare reazioni eccessive da parte cinese, queste esercitazioni sono state costantemente presentate come eventi annuali di routine, enfatizzando la mancanza di volontà da parte giapponese e americana di mettere in atto piani specifici in funzione anti cinese.

8. *Politica di difesa e sicurezza nazionale: l'ombra di un nuovo riarmo?*

Il riferimento alle esercitazioni militari nippo-americane riporta la discussione sull'ultima dimensione della disputa, quella dei cambiamenti nella politica di difesa giapponese. La prima cosa da enfatizzare è che, contrariamente al passato, uno degli effetti collaterali dell'aumento nel 2012 delle azioni cinesi nelle acque delle Senkaku ha riguardato l'inserimento delle questioni di difesa al centro del dibattito pre-elettorale di dicembre. La riforma della difesa nazionale è stata infatti scelta come uno dei cavalli di battaglia del PLD. Il candidato premier Abe aveva già inserito nell'agenda di governo questo tema nel 2007 quando, da primo ministro, aveva richiesto uno studio per rivedere la posizione del paese sul principio della partecipazione del Giappone a forme di difesa collettiva. Conclusi i lavori nel 2008, i risultati della commissione di ricerca erano stati presentati all'allora primo ministro Yasuo Fukuda che aveva deciso di non darvi un seguito concreto. Lo

studio rilevava come unità navali giapponesi avrebbero dovuto avere il diritto di intervenire a fianco di quelle statunitensi se attaccate nel caso di attività quali esercitazioni militari congiunte. Lo stesso studio illustrava ulteriormente come il Giappone avrebbe dovuto avere il diritto di intercettare e abbattere un missile balistico diretto agli Stati Uniti e come personale giapponese avrebbe dovuto essere messo in condizione di proteggere personale straniero sotto attacco, nel caso di missioni di peacekeeping. I suggerimenti avanzati nello studio del 2007 non sono stati completamente abbandonati e sono, infatti, entrati nell'agenda di Abe per la campagna elettorale di dicembre [W/YS 23 novembre 2012, «Abe's Security Policy Goals Reflected in LDP Platform»].

Nel manifesto elettorale, il PLD ha cavalcato l'onda degli avvenimenti e si è spinto oltre. Esso ha indicato l'intenzione di considerare misure nel settore della difesa che sarebbero più direttamente riconducibili ai problemi di sicurezza emersi nel corso dell'anno. In particolare, il partito ha messo in agenda il possibile ridispiegamento in modo permanente di personale della pubblica amministrazione sulle «isole disabitate» dell'arcipelago e l'esame delle possibilità di agevolare la pesca nelle acque adiacenti. In tal senso, il governo avrebbe l'intenzione sia di cambiare il nome delle «forze di auto-difesa» in «forze militari di difesa», riconoscendo esplicitamente la loro natura militare, sia di garantire l'espansione della guardia costiera. Tuttavia, l'iniziativa più controversa è stata quella di includere nell'agenda politica una proposta per rendere più facili dei cambiamenti costituzionali. Nessuna di queste proposte era tuttavia completamente inaspettata, poiché quando Abe era al governo nel 2007, era già riuscito a cambiare lo statuto dell'Agenzia di Difesa, innalzata dal suo governo a ministero della Difesa, e a far passare una legge nazionale sul referendum che aveva stabilito le procedure per cambiare la Costituzione [W/AS 21 novembre 2012, «LDP Campaign Platform Reflects Abe's Conservative Beliefs»].

Al di là della retorica elettorale, uno sguardo più attento alle scelte fatte in un anno di crescenti tensioni e di costante attenzione sulle prime pagine dei media nazionali alla sicurezza del paese suggerisce che il ritmo della trasformazione in Giappone è in realtà molto più rapido e mirato di quanto non sembri a prima vista. Due considerazioni preliminari sono importanti a questo punto. In primo luogo, bisogna enfatizzare che sul piano delle capacità belliche, il Giappone è già un attore militare di primaria rilevanza internazionale. Nonostante la prolungata fase di crisi economica e il limite auto-imposto di dedicare non più dell'1% del prodotto interno lordo alle spese di difesa, il Giappone resta comunque la terza potenza economica mondiale. Ciò significa che sul piano delle spese in materia di difesa il Giappone si posiziona saldamente al sesto posto nel mondo, dietro Stati Uniti, Cina, Russia, Regno

Unito e Francia, e davanti ad altre potenze quali l'India, la Germania, l'Italia, l'Australia e il Canada [SIPRI 2012]. Secondo alcuni studiosi, i dati della spesa giapponese sarebbero in parte falsati, poiché lasciano fuori indicatori calcolati invece nei paesi NATO, come ad esempio le pensioni del personale e i costi per le organizzazioni paramilitari come la guardia costiera. Nel caso del Giappone, anche con questi aggiustamenti, il risultato non cambierebbe in modo sostanziale.

La seconda considerazione preliminare è che i cambiamenti del 2012 vanno iscritti nel più generale processo di trasformazione dello strumento militare del paese, codificato nel documento di programmazione della difesa approvato nel dicembre 2010. Il documento, che rimpiazza quello approvato nel 2004, ha identificato quali priorità per le forze armate la transizione verso una struttura più dinamica ed efficiente, tatticamente strutturata per impieghi rapidi, e volta alla deterrenza attiva e alla prevenzione delle crisi. In particolare, le indicazioni di massima delle linee guida del 2010 avevano come obiettivo l'abbandono definitivo di un dispositivo ottimizzato per una «guerra di posizione», principio guida durante la Guerra Fredda per difendere il nord del Giappone da una potenziale minaccia anfibia sovietica, a favore di impieghi «di movimento», più adatti per la difesa delle isole offshore dell'arcipelago. Per raggiungere questo obiettivo, il documento aveva evidenziato la necessità di ridurre le divisioni corazzate (annunciando un taglio di circa 400 carri armati), di rafforzare le unità di fanteria d'élite ad alto livello di preparazione, di consolidare le funzioni di comando congiunto interforze e di espandere le capacità di intelligence, sorveglianza e pattugliamento (ISR).

Questa trasformazione confermava il cambio generale di direzione già intrapreso nel decennio precedente e orientato a concentrare l'asse di difesa del paese attorno a un baricentro (aereo)navale. Una difesa attiva e dinamica avrebbe posto i bacini marittimi adiacenti all'arcipelago, quello del Mare del Giappone e quello del Mar Cinese Orientale, al centro dello sforzo difensivo dello strumento militare nazionale. Questi sarebbero divenuti i teatri operativi primari delle forze di auto difesa, con le missioni prioritarie concentrate sulla tutela del traffico marittimo giapponese, la difesa delle isole dell'arcipelago da potenziali attacchi missilistici e da incursioni negli spazi aerei e marittimi nazionali. In questo contesto, le forze terrestri avrebbero maggiori responsabilità nella condotta di operazioni anfibe di piccola dimensione, mentre quelle aeree provvederebbero alle funzioni di sorveglianza, di difesa missilistica e d'intercettazione nello spazio aereo giapponese [Patalano 2011].

Per questo motivo, la scelta annunciata in agosto di inserire nelle richieste finanziarie per il 2013 l'acquisizione di quattro unità d'assalto anfibo per le forze terrestri di auto difesa non è da considerarsi un

fulmine a ciel sereno, ma un passo cogitato da tempo. Questi veicoli anfibi, il cui costo si aggira intorno ai 35 milioni di dollari, costituirebbero la dotazione principale di unità di fanteria di stanza in Honshu e designate per condurre operazioni anfibe. Il potenziamento di questa capacità non si è limitato all'acquisto dei veicoli: nelle settimane successive all'annuncio, infatti, personale giapponese ha partecipato a un'esercitazione anfibia tenutasi a Guam il 22 settembre. In quell'occasione, 40 soldati giapponesi si sono uniti a più di 2.000 fucilieri di marina statunitensi nella simulazione di operazioni di sbarco e assalto [W/AS 23 settembre 2012, «Amid Isles Dispute, Japan, U.S. Conduct Amphibious Drill on Guam»].

In generale, la richiesta di budget per il prossimo anno si è iscritta nel trend negativo già emerso negli ultimi anni, con una riduzione rispetto al budget annuale del 2012 dell'1,3%. Le tensioni con la Cina sembrerebbero pertanto non aver avuto nessun impatto particolare in termini di fondi, ma semplicemente rafforzato scelte già fatte in precedenza. In particolare, la richiesta fondi del 2012 ha confermato la costruzione di un nuovo incrociatore di 5.000 tonnellate, ottimizzato per funzioni anti sommergibile (ASW) e anti aerea (AAW), un tipo di piattaforma essenziale per continuare a esercitare il controllo dei due bacini operativi primari, e l'acquisto di altri due caccia intercettori F-35. Rispetto a quest'ultimo punto, fonti giapponesi hanno fatto notare che il costo dell'aereo per unità sarebbe aumentato di circa il 47% rispetto al costo iniziale, a causa di manodopera non sufficientemente specializzata per gestire l'assemblaggio dell'aereo [Simpson 2012]. Questo dato è significativo in quanto mette in evidenza uno dei rischi principali per la difesa giapponese, quello dell'innalzamento dei costi per l'ammodernamento delle proprie capacità militari che potrebbe portare a un rallentamento di questo processo nel corso del tempo, se ulteriori tagli dovessero applicarsi alla difesa.

Nel campo del potenziamento delle infrastrutture telematiche e di comunicazione, fonti giapponesi hanno riportato l'intenzione del ministero della Difesa di creare un'unità di difesa del cibernazio composta di circa 100 membri di personale. Il compito di questa unità sarà quello di rafforzare le difese dei sistemi di comunicazione militari giapponesi e d'incrementare le reattività delle reti informatiche al fine di migliorare il coordinamento fra le diverse forze armate e il ministero, specie negli aspetti di comando e controllo. In generale quindi, la retorica conservatrice che ha dominato i mesi conclusivi dell'anno non ha prodotto risultati che possano essere considerati come chiaramente sintomatici di una nuova linea di tendenza revanscista, che trova espressione in politiche militariste.

9. *Il bilancio del 2012: la geopolitica degli spazi marittimi e l'identità politica del Giappone*

Quale bilancio complessivo dunque per il 2012? La prima considerazione è che gli spazi marittimi adiacenti all'arcipelago sono stati protagonisti su più fronti, dalle retoriche politiche dei partiti, alla risonanza del problema della marittimità dell'economia giapponese, dall'accesso a fonti energetiche, alla difesa del territorio nazionale. In base a questa considerazione, è possibile ipotizzare che anche nel 2013, il mare continuerà a giocare un ruolo significativo per il Giappone.

La guerra tra Cina e Giappone, tanto temuta e menzionata dalla stampa internazionale durante il periodo di crisi, non si è alla fine materializzata. Un'analisi attenta del discorso politico giapponese, delle relazioni con Cina e Stati Uniti, suggerisce che mentre le tensioni politiche continueranno a riprodursi, il rischio di un conflitto rimarrà limitato. La transizione politica sia in Giappone che in Cina ha sicuramente contribuito a far emergere la questione della sovranità delle Senkaku come un problema sostanziale nel 2012. Tuttavia, con la stabilità derivata dalla presa di potere nei due paesi da parte di nuove leadership, il 2013 potrebbe offrire nuove opportunità per ridurre le tensioni in corso.

Infine, cosa dire del rischio della svolta a destra del paese? Il Giappone ha vissuto anni di deficit in termini di leadership politica. L'elettorato è stanco di promesse non mantenute e ha manifestato il proprio dissenso favorendo discorsi populistici. La persistenza delle idee a sostegno di questi discorsi populistici e reazionari è difficile al momento da stabilire. Molto dipenderà dalla capacità del governo Abe di creare le condizioni per un rilancio della crescita economica. Il cammino che attende il nuovo governo Abe è arduo, specie sul piano economico e diplomatico. Il percorso delle riforme è tuttavia chiaro, e l'agenda di Abe ha avuto la possibilità di prendere forma già durante la precedente esperienza di governo. Quanto di questa agenda prenderà corpo nei prossimi mesi è un'altra storia. Una storia il cui appuntamento è atteso per il prossimo anno.

Chiave delle abbreviazioni dei riferimenti bibliografici usati nel testo

- W/AS «The Asahi Shimbun» (<http://ajw.asahi.com>).
 W/BBC «British Broadcasting Corporation» (<http://bbc.co.uk>).
 W/FT «The Financial Times» (www.ft.com).
 W/R «Reuters» (<http://www.guardian.co.uk>).
 W/FG «The Guardian» (<http://www.guardian.co.uk>).
 W/IJT «The Japan Times» (<http://www.japantimes.co.jp>).

- W/TT «The Taipei Times» (<http://www.taipeitimes.com>).
W/YS «The Yomiuri Shinbun» (<http://www.yomiuri.co.jp>).
W/WSJ «The Wall Street Journal» (<http://online.wsj.com>).

Clinton, Hilary

- 2011 *America's Pacific Century*, in «Foreign Policy», 11 novembre (http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century).

Cronin, Patric M.

- 2012 *Averting Conflict in the South China Sea*, in «China US Focus» 7 settembre (<http://www.chinausfocus.com/peace-security/averting-conflict-in-the-south-china-sea>).

Greenert, Jonathan

- 2012 *Sea Change. The Navy Pivots to Asia*, in «Foreign Policy» novembre 2012, (http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/11/14/sea_change).

Kotani, Tetsuo

- 2008 *Presence and Credibility: Homeporting the USS Midway at Yokosuka*, in «The Journal of American-East Asian Relations», vol.15, pp. 51-82.

MOFA «Ministry of Foreign Affairs of Japan»

- 2011 *Japan-People's Republic of China Summit*, 25 dicembre (<http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/china/meeting1112.html>).

Patalano, Alessio

- 2011 *Japan's Maritime Strategy: The Island Nation Model*, in «RUSI Journal», Vol. 156, n.2, 82-89.

Ratifica Legge 2 dicembre 1994, n. 689

- 1994, Ratifica ed esecuzione della convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, con allegati e atto finale, fatta a Montego Bay il 10 dicembre 1982, nonché dell'accordo di applicazione della parte XI della convenzione stessa, con allegati, fatto a New York il 29 luglio 1994 (<http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1994-12-02;689>).

Simpson, James

- 2012 *Key Figures from the MoD FY2013 Budget Request*, in «Japan Security Watch», 7 settembre (<http://jsw.newpacificinstitute.org/?p=10480>).

SIPRI «Stockholm International Peace Research Institute»
 2012 *Military Spending and Armament: The 15 Countries with the highest military expenditure in 2011* (http://www.sipri.org/research/armaments/milex/resultoutput/milex_15/the-15-countries-with-the-highest-military-expenditure-in-2011-table/view).

Takahara, Akio
 2013 *Senkaku Trawler Collision Incident, September 2012*, in Mike Mochizuki (ed.), *The Okinawa Question: Regional Security, the US-Japan Alliance, and Fulemma*, Washington, D.C.: Sigure Center for Asian Studies, in corso di pubblicazione.

UNCTAD «The United Nations Conference on Trade and Development»
 2011 *Review of Maritime Transport* (<http://unctad.org/en/pages/PublicationArchive.aspx?publicationid=1734>).

