

maggio 1985

GIAPPONE: POLITICA ESTERA E REGIONALE
ipotesi alternative

di Stefano Silvestri

Tra le caratteristiche strutturali della politica estera giapponese, sono da elencare molti fattori storici e geostrategici. Il piu' importante dei fattori storici e' probabilmente legato alla conclusione, particolarmente traumatica, della II guerra mondiale, ai legami che in seguito si sono stabiliti tra Stati Uniti e Giappone, e di converso alla assenza di legami (e anzi alla rivalita' territoriale) di questo paese con l'Urss.

Tra i fattori geostrategici, il caratteri insulare del paese e il fatto che e' quasi totalmente privo di materie prime, sono quelli che meritano di essere menzionati tra i primi. L'insularita' ha sviluppato un generale senso di sicurezza e di invulnerabilita' del paese (salvo, importante eccezione, nei confronti delle armi nucleari). La mancanza di materie prime non e' stata risentita come problema sino al 1973 e all'embargo petrolifero deciso dai paesi arabi. Dopo quella esperienza, la conseguenza trattane dal Giappone e' stata quella di una sua dipendenza strutturale dal mantenimento di liberi flussi commerciali, specie marittimi: una conclusione che accresce il legame strategico tra Giappone e Stati Uniti.

Un altro fattore geostrategico, che influenza la politica estera giapponese, e' il fatto che questo paese si situa all'intersezione di tre sfere di influenza di diversa consistenza, ma tutte e tre potenzialmente egemoni e in possibile e talvolta attuale contrasto tra loro: quella americana, quella sovietica e quella cinese. Rispetto a queste tre sfere di influenza, il Giappone, come gia' abbiamo detto, ha rapporti particolarmente stretti con quella americana, ha firmato sin dal 1978 un trattato di amicizia con la Cina che ha poi favorito l'intensificazione dei rapporti economici tra i due paesi, e ha invece mantenuto rapporti relativamente freddi, e talvolta tesi, con l'Unione Sovietica.

Prevedere il futuro non e' mai facile, ed e' comunque un esercizio opinabile, ben poco scientifico. Il tentativo di molti futurologi, da Bertrand de Jouvenel a Herman Kahn, di fissare dei criteri quanto piu' possibili esatti, per accrescere la scientificita' e la certezza delle predizioni politiche, si e' di fatto urtato contro l'insorgere di variabili inattese; che hanno

regolarmente rivoluzionato le stesse previsioni che apparivano piu' certe. Basti pensare ad esempio che uno studio come "The Year 2000", prodotto dall'Hudson Institute nel 1970, non dedicava neanche la piu' distratta attenzione al problema del petrolio e della eventuale scarsita' energetica, per attenersi a un salutare scetticismo. E' anche vero, peraltro, che questi studi possono servire per individuare alcune tendenze potenziali, che non debbono essere lette come semplici previsioni, bensì come proiezioni di linee di tendenza esistenti, utili per "ingrandire" il fenomeno sino a renderlo leggibile, e quindi a suonare eventuali campanelli d'allarme. Così' ad esempio e' interessante ricordare che quello stesso studio, già citato, pur non prevedendo la crisi petrolifera, prevede invece la tendenza a una rinascita religiosa di tipo messianico tra i musulmani sciiti. Ed e' infine anche utile sottolineare che, se le linee di tendenza generali e i fattori strutturali sono individuati correttamente, a volte lo scenario futuribile finisce col tempo per riaffermare le sue ragioni di fondo: l'assenza di una crisi energetica era dopotutto una previsione corretta sul piano delle mere cifre (produzione / riserve / consumo), ed ha finito per imporre la sua logica al mercato (oil glut).

Questa premessa vuole servire di giustificazione per quando andremo facendo ora, e cioè tentare di individuare alcune opzioni alternative per la politica estera giapponese, nei confronti delle tre superpotenze: non intendiamo insomma sostenere che il Giappone sta per cambiare politica, bensì solo che potrebbe, e cercare di individuare quali sono le strade effettivamente percorribili.

Prima opzione: la continuita'

La prima opzione, la piu' semplice, e' quella legata alla continuazione della situazione attuale. Essa va incontro a alcuni problemi, tra cui in particolare possiamo individuare:

- l'esistenza di una grave contraddizione tra politica di sicurezza nipponica, legata alla continuazione della garanzia statunitense, e politica economica e commerciale del Giappone;
- la possibilita' che gli stessi Stati Uniti siano costretti a ridimensionare la loro proiezione di forza militare nel Pacifico, in seguito a sfavorevoli evoluzioni politiche nell'area, in primo luogo nelle Filippine, con l'abbandono forzato di Subic Bay e della base aerea Clark, e poi nel resto dell'area, in seguito a una crescita delle proteste anti-nucleari (dalla Nuova Zelanda alla Polinesia)
- la crescita politico-economica e militare della Cina
- l'aumento della pressione sovietica
- crisi o evoluzioni politiche che mutino l'allineamento o la politica estera e di sicurezza dei due paesi dell'area che piu' sono

legati al mantenimento della sicurezza del Giappone: Taiwan e la Corea del Sud.

Mentre il primo e il quarto di questi fattori sono già attivi oggi, gli altri costituiscono delle semplici possibilità che potrebbero non realizzarsi nell'immediato futuro. Nel loro insieme essi appaiono però legati tra loro, nel senso che il realizzarsi anche di uno solo di essi potrebbe facilmente comportare il realizzarsi degli altri.

Il primo problema, quello cioè del surplus commerciale giapponese nei confronti degli Stati Uniti, è anche il più intrattabile, non tanto perché non sia possibile individuare soluzioni tecniche soddisfacenti e relativamente facili da applicare, quanto perché da un lato gli americani divengono più impazienti (e tendono vieppiù a collegare il basket economico con quello politico e militare) e d'altro lato le evoluzioni della politica interna giapponese non sembrano tali da consentire al governo di Tokyo l'autorità necessaria per prendere tali decisioni.

Questo problema è stato esaminato più attentamente in un precedente appunto. Qui ci limiteremo a notare come il fatto che l'attuale primo ministro nipponico, Nakasone, sia riuscito eccezionalmente ad assicurarsi la sua rielezione all'alto incarico (è il primo degli ultimi sei primi ministri nipponici ad essere riuscito a tanto) cioè non lo ha particolarmente rafforzato nei confronti delle altre fazioni del partito di maggioranza (il Partito Liberale Democratico - Pld). La lunga storia di lotte intestine al Pld, dopo la leadership di Sato, tra Tanaka e Fukuda, risoltesi in genere con la vittoria del primo (che ha installato al potere primi ministri come Miki, Ohira, Suzuki e lo stesso Nakasone, pur di non dare una seconda possibilità a Fukuda e di mantenersi invece aperta la possibilità, sia pure lontana, di un ritorno in prima persona al governo) fa sì che la leadership di Nakasone possa esercitarsi solo entro limiti piuttosto ristretti.

In realtà Nakasone si è rivelato uomo particolarmente abile e ricco di immaginazione, che è spesso riuscito, grazie a queste sue qualità e a una notevole determinazione personale, a andare un po' più in là di quanto molti si aspettassero: ad esempio facendo lievemente lievitare le spese della difesa sino al punto che ora molti si aspettano che, con la prevista revisione del bilancio nipponico a metà anno, esse finiscano per superare la famosa e fatidica soglia dell'1% del Pil, decisa negli anni sessanta e poi divenuta una sorta di dogma politico giapponese.

Nakasone sembra aver tentato di uscire dal dilemma Tanaka/Fukuda, in cui si dibatte storicamente il Pld, cercando di "tirare la volata" per una nuova generazione di uomini politici quali il ministro degli Esteri, Shintaro Abe, il ministro delle Finanze, Noboru Takeshita, e il segretario generale del Pld, Shin Kanemaru. Questa manovra tuttavia, senza accrescere di molto il suo potere (che anzi viene man mano delegato, per parti crescenti, a questi uomini "nuovi") è riuscita a suscitare la preoccupazione

solidale di tutta la vecchia guardia e depone quindi a sfavore delle fortune politiche future di Nakasone.

In questa situazione e' molto difficile che il Pld possa riuscire a innovare profondamente la sua sostanza politica (ad esempio diminuendo la sua dipendenza dal voto degli agricoltori) e quindi la sua politica economica: eccessive concessioni fiscali agli agricoltori e austerita' per il resto dell'economia. Nakasone ha cercato di ridurre il deficit della spesa pubblica (che, proporzionalmente, e' piu' alto di quello americano, senza pero' avere gli stessi effetti sul credito interno, grazie ad un tasso interno di risparmio molto piu' alto, e quindi a una maggiore disponibilita' di capitali), ma non ha potuto modificare l'essenziale dipendenza dell'economia giapponese dalle esportazioni piu' che dalla espansione del mercato interno. Ha cosi' accumulato un doppio problema politico: l'austerita' gli ha creato dissensi interni, e la dipendenza dalle esportazioni accresce le tendenze protezionistiche e la irritazione dei suoi partners internazionali.

Alcuni pensano che in questa situazione il Pld possa addirittura finire per perdere il suo cemento politico e frazionarsi in una serie di partiti piu' piccoli. Cio' pero' non faciliterebbe certo politiche piu' decise e lungimiranti. Tuttavia la eventuale coalizione tra alcune frazioni del Pld e i socialdemocratici giapponesi del Komeito (o, con maggiore difficolta', con lo stesso Partito Socialista) potrebbe portare ad alcuni mutamenti di dettaglio, ma non a innovazioni sostanziali.

Tutto farebbe quindi pensare che se mutamento vi sara', nella alleanza tra Stati Uniti e Giappone, questo non derivera' da una iniziativa giapponese, quanto dalla sua mancanza di iniziativa e da eventuali decisioni americane.

La prospettiva di un mutamento della presenza americana nel Pacifico, e' legata soprattutto a un possibile drastico cambiamento di direzione politica nelle Filippine, ove il presidente Marcos non riuscisse piu' a garantire la continuita' del suo regime. La cosa e' divenuta di attualita' dopo che, nelle elezioni del maggio 1984, il partito del presidente, il Kilusana Bagong Lipunan, ha perso circa un terzo dei suoi seggi. Di positivo in tutto cio' c'e' il fatto che il Partito Comunista Filippino non e' riuscito a raccogliere i frutti di questa sconfitta, visto che il suo appello a disertare le elezioni e' stato quasi completamente ignorato dai cittadini. Questo partito potrebbe pero' in futuro profittare delle divisioni esistenti nel fronte dell'opposizione democratica per riprendere piu' tardi il sopravvento. Per quel che riguarda le basi americane, d'altra parte, bisogna notare che anche i partiti parpartiti dell'opposizione moderata sembrano decisi a chiedere la chiusura di queste installazioni militari.

E' vero che il governo americano ha gia' annunciato di aver previsto il possibile spostamento delle sue basi dalle Filippine alle Marianne (a Saipan e Tinian). Ma un tale spostamento, oltre a richiedere tempo e denaro, non offrirebbe comunque vantaggi militari

equivalenti, oltre a rappresentare una sconfitta politica di prima grandezza. E' possibile pero' che il problema finisca col non presentarsi fino al 1991, anno in cui viene a scadenza l'attuale concessione americana nelle Filippine.

La contemporanea crescita quantitativa e qualitativa delle forze sovietiche nel Pacifico non e' ancora tale da mutare i parametri strategici della politica giapponese. Al contrario, l'installazione di missili nucleari del tipo Inf (SS-20) in Siberia, sembra nel complesso aver rafforzato la convinzione giapponese della indivisibilita' della sua sicurezza da quella del resto dell'Occidente. La stessa richiesta giapponese agli europei e agli americani, di non barattare una eventuale diminuzione delle Inf in Europa con una loro crescita in Asia, conferma l'avvenuta individuazione, da parte di Tokyo, di questa realta'.

La presenza sovietica nella ex-base americana di Cam Ranh Bay, nel Vietnam ha certamente accresciuto il raggio operativo delle forze sovietiche (che, per la prima volta, ad esempio, sono a distanza utile dalla base americana di Guam, nel Pacifico). Cio' diminuisce la credibilita' della garanzia militare americana nella regione.

Questa situazione, unita alla crescita militare sovietica in questi distretti, ha certo contribuito a far prendere al Giappone alcune difficili decisioni, quali quella di accrescere il pattugliamento e la sorveglianza dei principali stretti che collegano il mar del Giappone (su cui si affaccia la principale base della flotta sovietica di superficie del Pacifico, Vladivostok; la principale base di sottomarini e' invece piu' a Nord, a Petropavlovsk) con il Pacifico. Nel 1983 la Marina nipponica decise di aggiungere lo stretto di Soya (larghi 42 km., tra l'isola giapponese di Hokkaido e la sovietica Sakhalin) al numero delle altre vie d'acqua gia' sorvegliate, e cioe' il canale di Notsuke e lo stretto di Goyoma, tra Hokkaido e le Kurili, lo stretto di Tsugaru, a sud di Hokkaido e quelli famosi di Tsushima (dove la flotta russa ando' a farsi affondare da quella giapponese, nel 1905) tra il Giappone e la Corea del Sud. La conformazione geostrategica della regione e' tale per cui il Giappone puo' in pratica impedire all'Urss e alla sua flotta il libero accesso nel Pacifico. E' evidente pero' che questa politica, oltre a suscitare in tempo di pace, quando ancora e' una semplice possibilita' teorica, l'irritazione sovietica, potrebbe divenire del tutto insostenibile in tempo di guerra, qualora gli Usa non riuscissero piu' a garantire una perfetta copertura nucleare del Giappone e una decisa superiorita' locale alle forze aero-navali.

Il futuro della politica estera giapponese potrebbe anche essere influenzato da sfavorevoli evoluzioni politiche in Corea o a Taiwan. Per quel che riguarda la Corea, passata la "grande paura" giapponese di quando Carter aveva annunciato la sua intenzione di ritirare le truppe americane dalla penisola, non sembrano in realta' esservi paure immediate. La maggiore disponibilita' al dialogo manifestata

dalla Corea del Nord nei confronti del regime filo-occidentale non e' certo tale da rovesciare la politica di quest'ultimo.

In compenso le prime elezioni politiche tenute dal nuovo presidente sud coreano Chun Doo Hwan, nel febbraio 1985, si sono rivelate una vera sorpresa per il governo, che si aspettava una facile vittoria sull'opposizione, politicamente divisa. In realta' invece il partito di maggioranza e' stato sonoramente sconfitto nelle piu' grandi citta', e la situazione avrebbe potuto finire col divenire difficilmente governabile, se la legge elettorale sudcoreana non prevedesse un forte premio di maggioranza al partito che riceve piu' voti (2/3 di 92 seggi aggiuntivi a quelli eletti direttamente). Dopo le elezioni l'opposizione ha trovato la forza e la capacita' di unificarsi in un solo partito, il Nuovo Partito Democratico Coreano, che ha avuto l'adesione anche dei due principali leaders, prima ferocemente divisi, Kim Young Sam e Kim Dae Jung, e che puo' contare su 104 seggi elettivi, contro i 142 del partito del presidente. Cio' ha spinto Chun a compiere alcuni gesti di pacificazione, ivi inclusa la cessazione del divieto di fare politica che era stato imposto ai principali oppositori. Nel complesso dunque, anche se la situazione e' chiaramente in movimento, questo sembra ancora seguire i tempi e le forme di un gioco sostanzialmente democratico.

Taiwan, da parte sua, sembra vivere un periodo di relativa tranquillita'. D'altra parte, la felice conclusione dell'accordo su Hong Kong, tra la Cina e il Regno Unito, ha aperto la prospettiva di un accordo anche per questa regione cinese, per un suo ritorno assieme con la madrepatria. Forte dell'accordo raggiunto con i britannici, Pechino ha gia' piu' volte offerto a Taipei un arrangiamento analogo, per cui l'isola potrebbe mantenere il suo attuale sistema politico e sociale, e anche le sue forze armate, purché in cambio riconosca la sovranita' della Repubblica Popolare Cinese sul suo territorio. Taipei ha rifiutato sdegnosamente questo compromesso. Il fatto di essere governata da cinesi, e non da britannici, di disporre di forze armate particolarmente potenti, di avere un'economia forte che continua a raccogliere successi spettacolari (la sua crescita nel 1984 e' stata pari all'8,5% in termini reali, la sua inflazione e' rimasta sul 2%, la sua bilancia dei pagamenti e' attiva), sembrerebbe garantirla anche per il futuro, a meno che Pechino non voglia imbarcarsi in una costosa avventura militare dall'esito incerto e diplomaticamente non in sintonia con la sua attuale linea politica.

Eppure, per quanto il Giappone abbia tutte le ragioni per sentirsi protetto ai fianchi dalla stabilita' sudcoreana e di Taiwan, esso deve fare i conti con la prospettiva di una progressiva crescita della potenza cinese.

La riforma economica di Deng Xiaoping continua, e raccoglie discreti successi: il piu' importante essendo l'aumento dei redditi agricoli del 94% in tre anni, il che evidentemente interessa da vicino gli 800 milioni di cinesi che vivono nelle campagne. Sul piano industriale la riforma ha sinora incontrato maggiori

difficolta', anche perche' la Cina ha grande bisogno sia di capitali che di tecnologie. Tuttavia l'opposizione interna, che ancora tra il 1982 e il 1983 sembrava aver riguadagnato posizioni importanti, non e' riuscita a modificare seriamente il programma di liberalizzazione economica. Al contrario, il governo ha annunciato importanti misure di riduzione delle forze militari e di loro modernizzazione che, se portate a compimento, potrebbero ridurre di molto l'influenza dei conservatori, che hanno il loro punto di forza proprio nei settori piu' tradizionalisti e maoisti dell'Esercito. L'attuale campagna governativa contro gli abusi delle riforme e per la eliminazione di alcune conseguenze negative (quali ad esempio una crescita dei prezzi al consumo e della disoccupazione, e una maggiore rivendicazione salariale da parte degli operai e degli impiegati che si vedono economicamente scavalcati dai contadini delle zone piu' ricche e che si accompagna fatalmente con una crescita della corruzione) sembra piu' intesa a salvare il programma delle riforme, rispondendo ad alcune delle critiche piu' accese, che a bloccarlo.

Nel complesso, in questa fase, la Cina sembra aver deciso di porre l'accento in primo luogo sulla politica interna, evitando eventuali "avventure". Rimane pero' prioritaria l'esigenza di salvaguardare il territorio cinese da eventuali minacce e di ribadire l'interesse politico della Cina ad un equilibrio regionale a lei favorevole. In questo senso vanno l'accordo su Hong Kong e le offerte a Taipei. Ma in questo senso va anche la continuazione di gravi scontri di frontiera con il Vietnam, anche se questa volta non sono ancora evoluti in un nuovo tentativo cinese di invasione del Nord Vietnam.

In compenso la Cina sta procedendo a una progressiva normalizzazione dei rapporti con l'Urss, forse facilitata anche dal cambio della guardia al Cremlino. Cio' non ha spinto la Cina ad allentare i suoi legami con gli Usa, ma le ha permesso di mettere gli Usa e l'Urss piu' sullo stesso piano, come due grandi potenze con cui avere per quanto possibile buoni rapporti diplomatici ed economici, senza legarsi preferenzialmente ne' all'una ne' all'altra.

Se tiriamo le somme di quanto abbiamo detto sin qui, in termini di stabilita' della attuale politica estera giapponese, nei termini in cui essa si e' finora svolta, in effetti dobbiamo concludere che questa possibilita' c'e' ed e' forte, poiche' nessuno dei possibili fattori di crisi, salvo forse il primo (eventuale crescita dirompente delle contraddizioni economiche nel rapporto tra Giappone e Usa), sembra destinato a una rapida involuzione o trasformazione.

Altre opzioni: a- una sfera regionale

Se mutamenti vi saranno dunque, essi saranno motivati piu' dalla percezione di trasformazioni di lungo periodo che dalla urgenza del momento. Qualcosa del genere e' certo dietro alcune delle piu' interessanti iniziative giapponesi, dalla progressiva estensione

degli impegni militari nell'area del Pacifico, ai tentativi di mediazione in medio oriente tra Iran e Iraq, sino ai rapporti piu' stretti stabiliti con la Comunita' Europea e con la Nato.

Proprio perche' tali mutamenti rientrano nella categoria di quelli gradualisti e non sono presi sotto l'incalzare della crisi, essi tendono a essere piu' incrementali che rivoluzionari. Cio' d'altra parte ben si concilia con quella realta' politica interna giapponese, e quella debolezza di leadership, di cui abbiamo parlato in precedenza.

Possiamo quindi ritenere poco probabile una trasformazione drammatica della politica estera giapponese, nel senso ad esempio di un improvviso ravvicinamento con l'Urss o di una possente ondata nazionalistica.

Entro questi limiti che dovremo sempre tener presenti, possiamo pero' individuare alcune altre possibilita':

- tentativo di organizzare una sfera regionale a "egemonia" giapponese
- tentativo di stabilire una alleanza privilegiata con gli Usa, a svantaggio di altri alleati di questi ultimi, come gli europei occidentali
- ricerca attiva di controassicurazioni in previsione di un mutamento traumatico o progressivo della politica americana di garanzia della sicurezza giapponese

Vediamo ora di esaminare molto brevemente, e quindi anche sommariamente, queste tre ipotesi.

La sfera di egemonia giapponese (che potrebbe ricordare ad alcuni la vecchia politica imperialistica della sfera di co-prosperita') e' gia' un fatto economico innegabile, cui si accompagnano anche scelte consapevoli del governo giapponese, in aiuto ad esempio all'economia sudcoreana e a quella dei paesi membri dell'Asean, nel Sud Est asiatico. Non sarebbe certo la prima volta che un paese ricco cerca di utilizzare gli strumenti economici a sua disposizione, per raggiungere anche degli obiettivi politici. Semmai dovremmo notare come sinora il Giappone sia stato anche troppo timido in questa direzione. Un altro paese ricco, come l'Arabia Saudita, ha nel passato piu' volte tentato di inserirsi attivamente nelle crisi regionali e locali che piu' la interessavano, semplicemente distribuendo in modo politico e orientato grossi aiuti finanziari.

Se pero' non vi saranno mutamenti nel rapporto Usa-Giappone, e' anche molto probabile che questa politica rimarra' entro gli attuali binari. Essa potrebbe cominciare a divenire qualcosa di piu' importante in caso di contrasti nippo-americani. In tal caso il Giappone potrebbe tentare di modificare la posizione americana, utilizzando la sua rete di rapporti economici e politici con i paesi del Sud Est asiatico.

Piu' probabile e' pero' un'altra interpretazione di questo stesso scenario, e cioe' un intervento di sostegno o suppletivo del Giappone, in caso di crisi dei rapporti americani con alcuni paesi della regione (in primo luogo le Filippine). Dobbiamo infatti notare come le iniziative giapponesi abbiano sin qui cercato di affiancare e appoggiare la politica americana senza scostarsene, salvo forse talvolta nel senso di precederla o accentuarla (come nel caso dei prestiti alla Corea del Sud e alla Cina).

In questo caso diverrebbe rilevante il problema dei rapporti con l'altra grande potenza regionale, la Cina. E' possibile immaginare una sorta di divisione dei ruoli tra i due paesi asiatici, con il Giappone piu' attivo sul piano economico e la Cina piu' rilevante sul piano militare (di dissuasione nei confronti dei sovietici) ?

A questa domanda, allo stato attuale, e' difficile dare una risposta positiva, soprattutto perche' sono i giapponesi a nutrire molti dubbi e diffidenze nei confronti dei loro cugini continentali. Il legame strategico del Giappone con gli Stati Uniti non e' solo funzione del timore nei confronti dell'Urss, ma anche diffidenza nei confronti della Cina. I continui richiami provenienti da fonti giapponesi, pubbliche e private, affinche' gli occidentali non sopravvalutino ne' la revisione politica post-maoista della Cina, ne' il suo ruolo politico-militare, sembrano celare la preoccupazione di un riallineamento occidentale a favore di Pechino e a svantaggio di Tokyo, considerato come una eventualita' piu' probabile e piu' pericolosa di quella di un eventuale maggiore cooperazione strategica cinese con la politica di stabilizzazione degli equilibri in Asia.

Questa diffidenza giapponese e' confermata e rafforzata dai rapporti strategici che Tokyo mantiene con Seoul e Taipei: ambedue questi paesi infatti temono il ritorno egemonico della Cina e sono, al limite, piu' propensi a riallacciare un dialogo con l'Urss (come ha tentato la stessa Taipei) in funzione di bilanciamento anti-cinese. Se la situazione dovesse mutare, o perche' i rapporti tra Nord Corea e Cina da un lato e Nord e Sud Corea dall'altro dovessero effettivamente migliorare (come indicano alcuni segnali, ancora non ben consolidati) o perche' sviluppi positivi nella questione di Hong Kong finissero per convincere Taipei della opportunita' di riaprire il dialogo con Pechino su quelle basi, cio' potrebbe a sua volta avere un effetto sulla politica estera nipponica. Parliamo pero' di prospettive di lungo termine e molto incerte.

Se quanto siamo andati dicendo e' vero, o almeno verosimile, se ne deduce che un eventuale ruolo regionale piu' accentuato del Giappone e' realmente possibile solo in chiave di collaborazione nippo-americana (secondo la linea gia' accennata da Nakasone). L'alternativa di un ruolo alternativo o suppletivo passa invece per una ridefinizione dei rapporti cino-giapponesi, che e' molto difficile e forse traumatica per i giapponesi.

Altre opzioni: b-alleanza-privilegiata con gli Usa

Un rapporto privilegiato con gli Usa rientra perfettamente nella logica della attuale politica estera giapponese

Questa alleanza puo' concretarsi in una serie di passi concreti nel campo della sicurezza, gia' preannunciati dalla attuale dirigenza giapponese. Abbiamo gia' piu' volte accennato al progressivo mutamento nella politica difensiva del Giappone, volto all'assunzione di maggiori responsabilita', sempre pero' all'interno della sfera strategica americana. A cio' si aggiunge il recente accordo nippo-americano per la cessione di tecnologia giapponese agli Usa nel quadro della iniziativa per la difesa strategica del presidente Reagan (Sdi). Nel complesso e' probabile che il Giappone possa e voglia collaborare a questa iniziativa americana con meno problemi degli alleati europei degli Stati Uniti, che hanno sia maggiori difficolta' in campo tecnologico, sia maggiori perplessita' politiche (volonta' di mantenere un rapporto piu' aperto nei confronti dell'Urss).

L'evoluzione verso il Pacifico dell'economia americana e' gia' un fatto compiuto. Da alcuni anni ormai i rapporti economici e commerciali americani con l'insieme della comunita' del Pacifico, dai paesi dell'Anzus a quelli dell'Asean, al Giappone e alla Cina, sono divenuti piu' importanti quantitativamente di quelli con i paesi della Comunita' europea, la quale invece risente maggiormente della concorrenza di queste economie e tende ad avere un rapporto di chiusura.

Abbiamo gia' accennato alla maggiore difficolta' di questo scenario, e cioe' alla contraddizione esistente tra volonta' politica giapponese e americana di avere piu' stretti rapporti, e conflitti economici e commerciali nippo-americani. Abbiamo anche rilevato come sia difficile immaginare un mutamento radicale della posizione giapponese. Cio' pero' non si trasforma in una coincidenza di interessi a lungo termine tra europei e giapponesi, nei confronti degli americani, anche se oggi, tatticamente, il Giappone puo' considerare positivamente alcune delle posizioni negoziali europee in vista del prossimo round del Gatt e della necessaria riforma del sistema monetario internazionale.

Al contrario, ove continui a mancare, anche nel prossimo futuro, un accordo generale sul commercio e sulle monete, e' probabile che tra Giappone ed Europa venga a stabilirsi un rapporto competitivo nei confronti degli Usa, in cui il Giappone avrebbe il chiaro vantaggio di poter programmare una politica piu' unitaria, con largo margine per concessioni bilaterali, e rispondente a tendenze evolutive gia' in atto nei flussi commerciali dell'economia americana.

Politicamente vi sono tutte le ragioni per ricercare una maggiore alleanza tra Giappone e Usa (come abbiamo gia' visto in precedenza). In realta', attualmente, i giapponesi non pensano a

qualcosa di alternativo agli altri legami internazionali degli Stati Uniti, bensì a una sorta di "strategia di coalizione", trilaterale (Usa, Giappone e Europa), che accresca il ruolo occidentale in Asia. Sono però anche coscienti del maggior ruolo del Pacifico agli occhi di Washington. Per dirla con le parole di un recente studio che è in via di elaborazione per la Trilateral Commission, a opera di Masashi Nishihara:

"I sovietici hanno iniziato a rafforzare le loro forze in Asia, la massiccia economia cinese ha cominciato a muoversi, le capacità economiche e tecnologiche del Giappone hanno cominciato a influenzare l'economia mondiale, il commercio tra i paesi dell'Asia Orientale e del Pacifico ha cominciato a crescere, e conseguentemente l'importanza strategica degli oceani Pacifico e Indiano è andata aumentando: per tutte queste ragioni gli Stati Uniti devono dedicare a questa regione una maggiore attenzione. Per limitare che sia il suo potere, anche il Canada sta spostando i suoi impegni internazionali dall'Atlantico al Pacifico. Gli europei occidentali, d'altro lato, sono più preoccupati da altre regioni del mondo come l'Europa Centrale, il Medio Oriente e l'Africa, che non l'Asia Orientale. Essendo essi un potere regionale (e non una superpotenza, come gli Stati Uniti), essi sono destinati a considerare il Giappone e la Cina, o l'insieme dell'Asia Orientale, come di secondaria importanza rispetto ai classici rapporti Est-Ovest in Europa".

Queste premesse sono piuttosto realistiche. A fronte di esse esiste certo un crescente interesse politico europeo verso il Giappone e la Cina che si concretizza anche in importanti accordi (come ad esempio l'ultimo accordo quadro tra Cina e Italia per la vendita di materiali militari). Ma anche il semplice fatto che l'Europa non sembri dopotutto fare molta differenza tra Giappone e Cina, e sembri anzi talvolta sentirsi a suo agio più con quest'ultima che con il governo di Tokyo, non accresce certo la propensione giapponese a uno stretto legame con l'Europa.

Vi è un chiaro parallelo tra posizione geostrategica cinese e posizione geostrategica europea occidentale nei confronti dell'Urss, poiché ambedue le aree condividono un lungo fronte terrestre con l'impero sovietico. Le coincidenze di interesse tra Giappone e Europa Occidentale sono invece più ambigue:

- ambedue le aree dipendono dal petrolio medio-orientale, anche se il Giappone tende a dipenderne più dei principali paesi europei (fatta eccezione dell'Italia); ciò però può dare luogo sia a iniziative comuni che, più facilmente, a conflitti di interesse e concorrenzialità; la crescente tendenza ad assicurarsi una maggiore garanzia di continuità delle forniture petrolifere attraverso accordi bilaterali, da stato a stato, che includono spesso garanzie o scambi anche in altri settori (ad esempio forniture di armamenti) non facilita certo l'aspetto cooperativo.

Le ambedue le aree sono legate agli Usa e dipendono per la loro sicurezza dalla garanzia strategica americana, ma anche questo, in presenza di una crescente difficoltà americana a proiettare forze sufficienti contemporaneamente attraverso l'Atlantico e il Pacifico, potrebbe portarli ad avere atteggiamenti di tipo competitivo.

Di fatto, negli ultimi anni, i rapporti tra europei occidentali e giapponesi sono andati crescendo. Il momento di svolta è avvenuto durante la collaborazione in occasione della crisi iraniana (ostaggi dell'Ambasciata Usa) e della invasione sovietica dell'Afghanistan, attraverso il meccanismo della cooperazione politica europea e la presidenza di turno della Comunità. Tuttavia i risultati di quella esperienza sono stati valutati con scetticismo dai giapponesi.

Più articolati sono i rapporti bilaterali tra Giappone e Regno Unito. Appena meno articolati e frequenti quelli con la Francia e la Repubblica Federale di Germania. Più occasionali quelli con l'Italia, stabiliti sin dal 1966, ma purtroppo limitati, in questi 18 anni, a solo 7 consultazioni bilaterali. È stato raggiunto un accordo per consultazioni regolari, almeno una volta a semestre, tra il ministero degli Esteri giapponese e il ministro degli Esteri del paese che detiene la presidenza di turno della Comunità.

Tutto questo non ammonta certo a qualcosa di molto solido e convincente. Il fatto è che le considerazioni fatte da Nishihara sull'Europa Occidentale come potenza regionale, strategicamente poco interessata all'Asia Orientale, si applicano egualmente al Giappone, malgrado la forza globale della sua economia. È quindi naturale che il Giappone tenda a ignorare o sottovalutare i problemi e le priorità europee, e punti essenzialmente ad un rapporto privilegiato con i suoi alleati americani (magari aggiungendo, per buona misura, il Canada agli Stati Uniti). Per invertire una simile linea di tendenza, l'Europa dovrebbe prendere iniziative importanti in Asia e nel Pacifico, così da diventare essa stessa un interlocutore necessario per il Giappone, nella sua area regionale. Il che significa in particolare una iniziativa nei confronti del Vietnam e un impegno ad accrescere la stabilità della intera zona del Pacifico: impegni che, allo stato attuale, verrebbero a cadere principalmente sulla Francia e sulla Gran Bretagna, paesi ex-coloniali che hanno mantenuto alcuni importanti legami e interessi con i paesi di quella regione. Non bisogna però dimenticare altre occasioni multilaterali, quali ad esempio quelle offerte dalle riunioni annuali dei ministri degli Esteri dei paesi dell'Asean, che invitano regolarmente a partecipare ai lavori le loro controparti americane, canadesi, giapponesi, dell'Anzus e il rappresentante di turno della Comunità. Sinora queste riunioni non hanno visto una partecipazione europea molto attiva. Vi sono però anche delle riunioni bilaterali tra i ministri degli Esteri della Comunità e dell'Asean, e la stessa Asean potrebbe trovare il modo di collaborare con il meccanismo della cooperazione politica europea. Oltre a questo, naturalmente, Europa Occidentale e Giappone continuerebbero a collaborare in una serie di organismi multilaterali, le cui decisioni possono influenzare la stabilità

della regione, dal Fondo Monetario Internazionale all'Ocse, passando anche per il Cocom (specie per quel che riguarda le esportazioni di materiali strategici verso la Cina).

In conclusione, se gli europei occidentali vogliono evitare il formarsi di un rapporto bilaterale privilegiato tra giapponesi ed americani che possa andare a loro scapito, non possono tanto contare sugli stessi giapponesi, che al contrario molto probabilmente vedrebbero un tale rapporto come un logico sviluppo della loro attuale politica estera, bensì possono percorrere altre strade, quali :

- mettersi in concorrenza con il Giappone, nell'agganciare gli americani maggiormente al loro versante atlantico; ma questa politica di per se' non e' molto soddisfacente, perche' tende a diminuire il potere contrattuale europeo e puo' rivelarsi alla lunga di dubbia efficacia;
- puntare sulle contraddizioni interne della politica giapponese, nei confronti sia degli Usa che della Cina; ma si tratta di un atteggiamento passivo che ha tutte le controindicazioni tipiche di tali politiche;
- accrescere il proprio impegno nell'Asia orientale, sia in accordo che eventualmente in concorrenza con il Giappone, così da avere qualche carta di scambio reale e un potere negoziale diretto sia verso la politica Usa verso il Pacifico che verso Tokyo; quest'ultima ipotesi e' la migliore teoricamente, ma anche la più costosa e impegnativa.

Nel complesso oggi gli europei sembrano andare cautamente in quest'ultima direzione. E' però necessario accelerare i tempi di questa politica e accrescerne la portata, se si vuole giocare un ruolo importante in previsione delle future crisi politiche e dei mutamenti di equilibrio che potrebbero verificarsi nell'area, in tempi ravvicinati.

Altre opzioni: c- ricerca di controassicurazioni

Da tutto quello che siamo andati dicendo, si desume che un eventuale mutamento della politica americana avrebbe effetti traumatici sul Giappone. E' possibile che il Giappone, anticipando una simile eventualità, possa andare alla ricerca di controassicurazioni o di assicurazioni alternative ?

In realtà e' molto difficile immaginare una politica giapponese che non sia più che prudente. Quando si teme una eventualità come questa, e non si hanno (o si pensa di non avere) alternative altrettanto soddisfacenti a portata di mano, in genere si e' piuttosto spinti verso la prudenza. Questo e' certo un elemento della attuale politica giapponese, attentissima ad esempio a non

dare l'impressione, agli americani e agli occidentali in genere, che Tokyo voglia stabilire delle reti di rapporti preferenziali o alternativi, ad esempio con la Cina o con i paesi dell'Asean e dell'Anzus.

D'altro canto la maggiore assicurazione alternativa, per il Giappone, dovrebbe essere quella con l'Urss. In realta' vi sarebbero molte ragioni obiettive che dovrebbero facilitare migliori rapporti tra Mosca e Tokyo. Non vi e' certo un interesse strategico sovietico ad invadere militarmente il Giappone, una volta che questi gli assicuri il libero passaggio delle sue flotte verso il Pacifico. Il tradizionale conflitto russo-giapponese per il controllo della Siberia e della Mongolia/Manciuria e' stato ormai da tempo sostituito da un analogo conflitto di interessi tra Cina e Urss. Il Giappone non e' oggi una minaccia per l'Urss, e questo dovrebbe poter facilitare il dialogo. Persino sul piano strategico nucleare, sarebbe possibile per il Giappone ipotizzare, teoricamente, una sua politica difensiva basata su una dissuasione non nucleare. ~~C~~ertamente il Giappone non ha alcun interesse al dispiegamento di Inf terrestri o navali, in risposta agli SS-20 sovietici, poiche' un eventuale riequilibrio della minaccia potrebbe nel suo caso basarsi solo su forze nucleari a gittata piu' lunga (in pratica su forze di tipo strategico). Cio' potrebbe facilitare, per il Giappone, l'adozione di una strategia del no-first-use nucleare, che tra l'altro sarebbe in perfetta sintonia con i desideri di larga parte della sua popolazione e con le opinioni espresse da molti stati dell'area del Pacifico.

Ma questa possibilita' non viene in realta' sfruttata ne' da Tokyo ne' da Mosca. I due paesi continuano ad avere rapporti piuttosto freddi. Non ci sono state molte visite ad alto livello tra Mosca e Tokyo, e tutte piuttosto lontane nel tempo. I due governi continuano a opporsi ferocemente l'un l'altro su una questione di importanza del tutto secondaria, come quella della sovranita' sulle isole Kurili, occupate dall'Urss alla fine della II guerra mondiale. La stessa Mosca, nel momento in cui comincia a rivedere la sua politica asiatica, pensa piu' a Pechino che a Tokyo.

In questa situazione, l'ipotesi di un piu' stretto collegamento tra la Cina e il Giappone (una sfera di co-prosperita' cino-giapponese) non offre certo alternative molto soddisfacenti al Giappone, che si vedrebbe relegato al secondo posto, per quel che riguarda l'attenzione politica sia europea che sovietica. Questo anzi e' un altro fattore che spinge Tokyo a rinsaldare ulteriormente i suoi rapporti con gli Usa.

La situazione potrebbe cambiare se venissimo meno alle nostre premesse iniziali, e immaginassimo un radicale mutamento di clima politico interno giapponese, tale da consentire una drammatica crescita militare del paese (forse anche un suo riarmo nucleare) e quindi anche un diverso rapporto diretto tra il Giappone e i suoi interlocutori asiatici, in termini di garanzie di sicurezza. E' evidente pero' che un tale sviluppo creerebbe anche gravi reazioni, di timore e forse di panico, nei paesi asiatici, comporterebbe una

risposta sovietica e cinese, e accrescerebbe, almeno nell'immediato, l'isolamento giapponese. Una tale eventualita' peraltro non sembra affatto iscritta negli attuali equilibri politici interni giapponesi e nelle loro evoluzioni prevedibili, e non e' quindi il caso di esaminarla in dettaglio.

In conclusione

In un precedente appunto (IAI1285) abbiamo affermato che il Giappone potrebbe, e a nostro avviso dovrebbe, fare di piu' per assicurare la sua e la nostra sicurezza. Questa analisi dei fattori della politica estera giapponese deve invece concludersi con la considerazione che e' molto difficile che il Giappone decida di cambiare qual'cosa. In tutti gli scenari che abbiamo esaminato, l'interesse giapponese al mutamento derivava sempre ed esclusivamente dalla esistenza di una pressione esterna. Di per se' insomma il Giappone sembra essere relativamente soddisfatto della sua situazione, e non vede ragione di mutarla, se non in risposta a situazioni di crisi che possono crearsi in seguito a decisioni politiche dei principali interlocutori del Giappone.

Non tutti gli interlocutori, d'altra parte, hanno la stessa importanza. Mutamenti nella politica sovietica, cinese o europea occidentale, possono creare al Giappone alcuni fastidi, ma rimangono relativamente marginali e "gestibili", nella misura in cui resta saldo il legame tra Tokyo e Washington. Ove invece quest'ultimo rapporto dovesse entrare in crisi, tutti gli altri rapporti dovrebbero venire ridefiniti, e molto difficilmente il Giappone potrebbe trovare una politica altrettanto stabile e che gli garantisca una sicurezza equivalente a quella attuale.

All'interno di questo rapporto principale, sono naturalmente possibili molte variazioni. Una delle piu' importanti e' quella che riguarda la presenza europea occidentale, che potrebbe essere migliore, e che potrebbe collegarsi con una politica verso e con la Cina. Una tale maggiore iniziativa sarebbe vista dai giapponesi con un doppio animo: con favore, perche' tenderebbe ad accrescere la sicurezza dell'Asia Orientale e nello stesso tempo sarebbe un ulteriore riconoscimento dell'importanza strategica di questa regione; con sfavore perche' potrebbe inserire fattori di turbativa nel rapporto (che Tokyo vorrebbe sempre piu' privilegiato ed esclusivo) con Washington, e soprattutto perche' potrebbe accrescere il ruolo internazionale della Cina.

Progetti ambiziosi, come quello della "comunita' del Pacifico" devono fare i conti con questa situazione limitativa: e' difficile che il Giappone decida di giocare un ruolo motore, a meno che non sia obbligato a farlo dalla situazione e dai suoi partners.

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 7433

BIBLIOTECA