

OLIVIERO FRATTOLILLO

Il Giappone tra diplomazia e multilateralismo: il caso dell'ASEAN Regional Forum

Abstract. *If ASEAN played a key role in the creation of the ASEAN Regional Forum (ARF), Japan's contribution was essential in the historic path leading to the birth of this organization. This paper takes as its starting point the sense of uncertainty pervading Japan during the first half of the 1990s, particularly related to the political instability of the area, in order to investigate the steps followed by the country in providing an effective response to the transformed international scenario. In this context, the ARF becomes a reality that the country supported to promote a multilateral security dialogue within Asia, challenging the traditional political architecture and regional hegemonic logic.*

Keywords: Japan; ARF; Preventive diplomacy; Postbipolar order.

1. Il Giappone di fronte alla fine dell'ordine bipolare e alle nuove sfide alla sicurezza globale

Con la fine dell'equilibrio bipolare, il Giappone si trovò ad affrontare lo spinoso problema riguardante il possibile ridimensionamento della presenza militare americana in Asia orientale. La fase di relativo indebolimento dell'intesa nippo-americana per una parte degli anni settanta era stata superata durante i primi anni della decade successiva grazie all'attivismo del primo ministro giapponese Nakasone Yasuhiro che aveva inaugurato una “*special relationship*” con il presidente Ronald Reagan, consegnata alla storia con l'espressione “*Ron-Yasu*” (basti considerare l'entusiastico appoggio alla *Strategic Defense Initiative* americana). Nakasone aveva annunciato pubblicamente di voler rivedere il *budget* nazionale relativo alla spesa per la difesa, cavalcando l'onda del nuovo intensificarsi degli scambi tecnologici tra le due sponde del Pacifico. A Williamsburg, sede del G7 nel 1983, il *premier* nipponico dichiarò che

«la sicurezza dei due paesi è indivisibile».¹ La luna di miele *Ron-Yasu* si sarebbe conclusa nel 1987 e i nuovi vertici politici dei due paesi, Takeshita Noboru e George Bush, non riuscirono a garantire gli stessi risultati dei loro predecessori.² Con il crollo del muro di Berlino, poi, sempre più numerosi erano in Giappone gli analisti che si interrogavano sulla necessità di rinnovare l'alleanza con Washington: si rifacevano strada anche alcune posizioni più radicali che rivendicavano l'estraneità del paese dai valori della civiltà americana, e occidentale più in generale. Una nuova forma di anti-americanismo (*hanbei*) e la stessa visita di Bush nel paese non servì a cambiare le cose.³

Tuttavia, di fronte all'esigenza indiscutibile di riallinearsi politicamente, Tokyo inaugurò un nuovo approccio diplomatico articolato su più livelli e aree di intervento. Relativamente alla sfera dei diritti umani, ad esempio, il Giappone iniziò a impegnarsi di più e meglio, ricalcando il modello occidentale. Tra i vari fronti di intervento v'era la politica degli aiuti allo sviluppo (nel 1990 il Giappone era diventato il primo paese donatore al mondo, superando quindi gli stessi Stati Uniti), la prima partecipazione alle operazioni di *peace-keeping* (PKO) a partire dal 1992 nonché l'inaugurazione di alcune politiche per la salvaguardia dell'ambiente e dell'ecosistema (si volle ridurre, ad esempio, il volume delle operazioni legate alla caccia alle balene).

In questo processo di reinserimento del Giappone sulla scena politica internazionale si colloca lo scoppio della guerra del golfo. L'invasione irachena del Kuwait, che costò pesanti condanne da parte delle Nazioni Unite, aveva spinto il *premier* giapponese Toshiki Kaifu a imporre severe sanzioni economiche, bloccando le importazioni del petrolio iracheno nel paese e le proprie esportazioni verso quei territori. Presto gli Stati Uniti avviarono il dispiegamento delle proprie truppe in Medio Oriente per evitare che la crisi si estendesse all'Arabia Saudita, invitando i paesi alleati a partecipare sia economicamente che militarmente. Il Giappone aveva aderito con un contributo iniziale di un miliardo di dollari, ma le crescenti pressioni della Casa Bianca lo indussero a

¹ 9 WILLIAMSBURG SUMMIT, *Statement at Williamsburg*, May 29, 1983, in http://www.mofa.go.jp/policy/economy/summit/2000/past_summit/09/e09_b.html [dicembre 2016].

² Cfr. K. TŌGŌ, *Japan's Foreign Policy 1945-2009: The Quest for a Proactive Policy*, Leiden, Brill, 2010, pp. 74-85.

³ Cfr. M. ITO, *Japanese Perceptions of the United States*, in «Asian Survey», XXXIII, 12, December 1993, pp. 1122-1135.

predisporre nuove ingenti risorse finanziarie, ben tre miliardi di dollari nel settembre 1990. Ma ciò non poteva bastare e Washington esortò Tokyo a rivedere la propria legislazione in materia di difesa nazionale e a promulgare una legge che consentisse la partecipazione delle Forze di autodifesa (FAD) alle attività di supporto logistico oltremare.⁴ Nel frattempo, il consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite aveva adottato la risoluzione 678, che autorizzava i paesi membri a utilizzare tutte le misure necessarie per garantire la pace e la sicurezza internazionale. Il governo giapponese si espose con un ulteriore aiuto finanziario pari a nove miliardi di dollari. Le forze alleate vinsero ma, alla fine e nonostante tutto, il Giappone aveva finito per meritare un “troppo poco, troppo tardi”. L’11 marzo 1991 l’ambasciatore del Kuwait in America ringraziò gli Stati Uniti e le nazioni che avevano partecipato alla liberazione del Kuwait. Tra queste il Giappone venne omesso e questo episodio suonò per il paese come una sorta di sconfitta politica, che offrì a Tokyo un’occasione importante per riflettere sulla necessità di avviare un profondo processo di cambiamento interno, di abbandonare il modello della *checkbook diplomacy* e di legittimare il dispiegamento delle proprie FAD oltreoceano.⁵ L’esistenza dell’accordo per il cessate il fuoco, il consenso tra le parti in conflitto verso la partecipazione giapponese, l’imparzialità delle PKO, la limitazione dell’uso delle armi unicamente ai fini della difesa personale e il ritiro delle truppe nipponiche nel caso di mancata applicazione di queste regole funsero da condizioni indispensabili per l’operatività delle FAD oltreoceano.⁶ Un simile stravolgimento della tradizionale postura militare del Giappone generò naturalmente un ampio dibattito nel paese, specialmente intorno alle nuove linee di legge che regolamentavano la partecipazione del paese alle PKO: per la prima volta veniva discusso il tema della verosimile trasformazione del Giappone in un *futsū no kuni* (un “paese normale”):⁷ «The International community also has a responsibility to ensure that Japan’s

⁴ Cfr. C. PURRINGTON, *Tokyo Policy’s Responses During the Gulf War*, in «Asian Survey», XXXI, 4, April 1994, pp. 307-323.

⁵ K. TŌGŌ, *Japan’s foreign policy 1945-2009*, cit., pp. 304-307.

⁶ Cfr. MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF JAPAN, *Participation of Japan in United Nations Peace-keeping operations*, in <http://www.mofa.go.jp/policy/economy/apec/1995/issue/info9.html> [dicembre 2016].

⁷ Cfr. PURRINGTON, *Tokyo Policy’s Responses During the Gulf War*, cit., pp. 310-315. Cfr. anche B. SINGH, *Japan’s Post-Cold War Security Policy: Bringing Back the Normal State*, in «Contemporary Southeast Asia», XXIV, 1, April 2002, pp. 82-105.

normalization process allows it to emerge as a responsible actor in the International community would need to accept Japan's rising involvement in security affairs. This would entail engaging Japan bilaterally and multilaterally».⁸

Il superamento della *checkbook diplomacy* contribuì enormemente, nel corso degli anni novanta, al potenziamento del ruolo politico e diplomatico del Giappone in Asia, orientato verso il mantenimento della stabilità, che poneva fortemente l'accento sulla costruzione di misure di fiducia reciproca e di promozione di un approccio cooperativo alla sicurezza. Stava andando maturando gradualmente un interesse per la costruzione di un sistema di *multilateral security* nella regione. Si potrebbe osservare che il futuro coinvolgimento del Giappone nell'ASEAN Regional Forum (ARF) sarebbe risultato quasi come un effetto dapprima dell'implementazione delle cosiddette *Confidence Building Measures* (CBMS) e, in seguito, delle pratiche di diplomazia preventiva.⁹ Già attraverso le scelte attuate in politica estera a partire dal dopoguerra il paese aveva implicitamente avviato una serie di CBMS, la prima delle quali è sicuramente insita all'articolo 9 della *Costituzione*. Nelle parole di Benjamin Self: «The article 9 of the Constitution itself is a CBM, in the sense that it is the basis of repeated diplomatic statements by the Japanese to the effect that the Constitution prevents Japan from becoming a threat».¹⁰ In questa stessa direzione si possono considerare l'enunciazione dei tre principi non nucleari di Satō Eisaku, adottati formalmente dalla dieta nel 1971, e il limite fissato all'1% del PIL per le spese in ambito militare annunciata da Miki Takeo nel 1976. Tuttavia, la presenza delle basi americane sul territorio nazionale e il superamento della soglia dell'1% del PIL durante il mandato di Nakasone crearono qualche ambiguità agli occhi dei vicini asiatici, ma andrebbe allo stesso modo considerato che una versione tangibile di CBMS può essere riconosciuta nella pubblicazione a partire dagli anni settanta dei *Defence White Papers* e la partecipazione attiva in alcune organizzazioni internazionali come il

⁸ B. SINGH, *ASEAN'S Perceptions of Japan: Change and Continuity*, in «Asian Survey», XLII, 2, March-April 2002, p. 98.

⁹ Cfr. R. EMMERS, *The ASEAN Regional Forum and Preventive Diplomacy: Built to Fail?*, in «Asian Security», VII, 1, February 2011, pp. 44-60.

¹⁰ B. SELF, *Confidence-Building Measures and Japanese Security Policy*, in «Investigating CBMS in the Asia Pacific Region», Report N. 28, May 1999, pp. 25-51, in <https://www.stimson.org/sites/default/files/file-attachments/Report%20No.%2028%20May%201999.pdf> [novembre 2016].

Fondo monetario internazionale e la Banca mondiale: «The proponents of this approach argue that because trade is mutually beneficial, it creates some sense of common good and positive feelings. Moreover, the social interaction aspects of trade relations should foster mutual understanding and help puncture myths and stereotypes. Most fundamentally of all, trade promotes growth, and increased wealth is expected to generate satisfaction».¹¹

Secondo la prospettiva istituzionalista di stampo neo-liberale si ritiene che, attraverso la crescita dell'interdipendenza, le situazioni di conflittualità tendano a diminuire: gli stati che ottengono benefici dalle interazioni economiche sono meno propensi a farsi la guerra.¹² Il processo di interdipendenza contribuisce certamente alla crescita dell'economia, rendendo le società più aperte e democratiche. Sebbene, quindi, secondo alcuni analisti, le democrazie mature non raggiungano lo stato di guerra, attraverso la sola interdipendenza economica il conflitto non è esorcizzato.¹³

Nel 1990 l'amministrazione Bush ridusse del 15% la presenza militare in Asia, ma l'intensificarsi del programma nucleare in Corea spinse il segretario alla difesa, Dick Cheney, a congelare il ritiro programmato nel 1992 di 6000 soldati dal territorio coreano. L'annuncio americano servì, se non altro, a scuotere le relazioni nippo-cinesi: entrambi gli attori avevano bisogno di un ambiente pacifico che rendesse possibile la crescita economica, liberando la strada dai problemi legati alla difesa e, di fatto, entrambi avevano migliorato i loro scambi commerciali.¹⁴ Come osservato da più parti, per garantire la stabilità e l'ordine nella regione sarebbe fondamentale che la Cina e il Giappone seguano le orme dell'evoluzione delle relazioni franco-tedesche: per più di un secolo prima della seconda guerra mondiale l'Europa era instabile e divorata dai conflitti generati dalle due potenze all'epoca nemiche. Dopo il 1945, la Francia e la Germania sono state le nazioni che hanno maggiormente contribuito alla NATO e allo

¹¹ *Ibid.*

¹² Cfr. J. RICHARDSON, *Asia-Pacific: The Case for Geopolitical Optimism*, in «The National Interest», 38, Winter 1994-1995, <http://nationalinterest.org/print/article/asia-pacific-the-case-for-geopolitical-optimism-828> [novembre 2016].

¹³ Cfr. B. BUZAN - G. SEGAL, *Rethinking East Asia Security*, in «Survival», XXXVI, 2, Summer 1994, pp. 3-21.

¹⁴ Cfr. M. YAHUDA, *The International Politics of the Asia-Pacific*, New York, Routledge, 2003, pp. 56-76.

sviluppo della comunità europea. Pechino e Tokyo dovrebbero, dunque, prendere esempio da tali relazioni e promuovere la pace e la stabilità in Asia.¹⁵ L'urgenza di un approccio multilaterale per la sicurezza nella regione era ormai sotto gli occhi di tutti. Già nel 1969 Leonid Breznev aveva cercato di promuovere l'idea di un'*Asian Community on Security*, proposta che fu ben presto accantonata; nel 1986 Mikhail Gorbachev aveva proposto la creazione di una conferenza dell'Oceano Pacifico, secondo le linee della conferenza di Helsinki sulla sicurezza e cooperazione in Europa, idea che fallì ugualmente. Un cambiamento concreto si registrò a partire dagli anni novanta quando, dopo la fine dell'antagonismo Est-Ovest, furono avviate delle iniziative che avrebbero contribuito alla gestione multilaterale della sicurezza in Asia a partire da medie potenze come l'Australia e il Canada.¹⁶ Durante l'ASEAN Ministerial Meeting (AMM) del luglio del 1990, l'Australia propose la nascita di un *forum* che potesse creare un modello di cooperazione e costruire la fiducia non solo tra vecchi amici, ma anche tra vecchi avversari. Nello stesso periodo il ministro degli affari esteri canadese aveva proposto un'organizzazione simile alla conferenza sulla sicurezza e cooperazione in Europa, ma l'idea non ebbe il plauso dei paesi asiatici, ed il ministro degli esteri indonesiano, Ali Alatas, si esprimeva a tal proposito nei seguenti termini: «We have to be careful not to think that certain things that work in one region ought to be transplanted to another. We would be rather cautious in proceeding too fast to an overall security conference».¹⁷

Sebbene fosse necessario trovare una soluzione comune per la gestione della sicurezza in Asia, la divergenza delle posizioni non aiutò di certo. Le principali riserve avanzate riguardavano lo scetticismo diffuso sull'efficacia del trapiantare in Asia una struttura organizzativa riguardante la gestione della sicurezza in Europa.¹⁸ Sulla base del contributo offerto da Satō Yukio, un alto funzionario del MOFA, le motivazioni che

¹⁵ Cfr. R. MANNING - P. STERN, *The Myth of the Pacific Community*, in «Foreign Affairs», LXXIII, 6, November/December 1994, pp. 79-93.

¹⁶ Cfr. R. LIM, *The ASEAN Regional Forum: Building on Sand*, in «Contemporary Southeast Asia», XX, 2, August 1998, pp. 120-121.

¹⁷ M. ANTOLIK, *The ASEAN Regional Forum: The Spirit of Constructive Engagement*, in «Contemporary Southeast Asia», XVI, 2, September 1994, p. 118.

¹⁸ Cfr. JIYUMINSHUTŌ ANZENHOSHŌ KONDANKAI, *Reisengo no anzenhoshō: 10 kōmoku teigen*, in «Kokubō», 42, March 1993, pp. 18-27.

spiegherebbero l'incompatibilità del modello europeo con le esigenze asiatiche possono essere ricondotte sostanzialmente a quattro punti. In primo luogo, rispetto alla preoccupazione principale europea che si concentrava sulla riduzione delle tensioni militari, la priorità asiatica veniva affidata allo sviluppo economico nazionale; inoltre, la struttura bipolare in Europa aveva sezionato due strutture militari di difesa, opponendo la NATO al patto di Varsavia, mentre in Asia l'indipendenza della Cina non aveva causato delle linee di divisioni così ampie. In più, le minacce che si percepivano all'interno della regione europea erano diverse rispetto a quelle avvertite in Asia, che hanno condotto a differenti alleanze, di tipo multilaterale in Europa rispetto a quelle bilaterali determinatesi invece nella regione.¹⁹ Infine, in Asia erano ancora in corso diversi contenziosi territoriali, mentre l'Europa aveva sedato i conflitti interni ancor prima di aver siglato l'accordo CSCE.²⁰

Oltretutto, la Cina temeva che l'importazione di un modello di sicurezza simile a quello europeo potesse essere utilizzato per intervenire negli affari interni (la questione delle due Cine e le dispute territoriali nel Mar Cinese meridionale). In Giappone, al contrario, l'idea avanzata dal Canada e dall'Australia andava consolidandosi. Con la promozione di Satō a direttore generale dell'ufficio di pianificazione, ricerca e analisi delle informazioni del ministero degli affari esteri nel gennaio del 1990, le proposte sovietiche relative ai colloqui bilaterali sulle questioni di sicurezza asiatica, includendo la promozione delle CBMS, il disarmo, il controllo delle armi e la promozione di una struttura asiatica forgiata sull'esempio europeo per la gestione della sicurezza divennero i temi prioritari della nuova agenda politica. Il netto miglioramento delle relazioni con Mosca, grazie anche ai *summit* nippo-sovietici, favorirono il consolidarsi dell'idea che il multilateralismo nel settore della sicurezza potesse essere una risposta concreta a

¹⁹ Cfr. T. UEDA, *Ōshu anzenhoshō kyōryoku kaigi kitataiseiyō kyōryoku rijikai (reisen to sono go)*, in «Kokusai seiji», 100, August 1992, pp. 126-151.

²⁰ Cfr. T. YUZAWA, *Japan's security policy and the ASEAN Regional Forum. The search for multilateral security in the Asia-Pacific*, London and New York, Routledge, 2007, p. 26. Cfr. anche *Diplomatic Bluebook (1991): Ensuring Peace and Stability in the Asia-Pacific Region*, in <http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/1991/1991-contents.htm> [novembre 2016].

diverse problematiche regionali.²¹ Il cambiamento in Asia era percepibile e si manifestò sempre più chiaramente laddove Tokyo, forte delle nuove relazioni bilaterali con il Cremlino propose nel maggio del 1990, in occasione della conferenza dei ministri degli esteri tra il Giappone e la Corea del Sud, di voler riunire i ministri degli esteri dell'Asia-Pacifico ai margini dell'assemblea generale delle Nazioni Unite prevista per il mese di settembre. A questo evento presero parte i ministri degli esteri di ben quindici paesi come il Giappone, l'Indonesia, gli Stati Uniti, l'Unione Sovietica, la Corea del Sud, la Cina, il Canada, l'Australia, la Nuova Zelanda, la Mongolia, il Laos, il Vietnam, la Thailandia, Singapore e le Filippine. Il tavolo delle discussioni fu dominato a lungo da problemi di sicurezza come la questione cambogiana, quella della penisola coreana e la crisi del Golfo.²² La ferma volontà giapponese di contribuire alla cooperazione nel settore della sicurezza multilaterale in Asia fu quanto mai evidente nelle parole di Kaifu che, in una seduta della dieta, affermò quanto segue: «In the Asia-Pacific region, the important issues are those of promoting the relaxation of tensions and working for the region's further economic development. We must play a positive role in the resolution of the conflicts and disputes remaining in this region and in bringing peace and prosperity to the region as a whole. Along with seeking to expand dialogue and cooperation in the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) and other regional cooperative forums, it is important to resolve such destabilizing situations as those on the Korean Peninsula and in Cambodia and to work for a fundamental improvement in Japan-Soviet relations so as to secure long-term stability and prosperity for the Asia-Pacific region».²³

Satō e il ministro degli esteri Nakayama Tarō furono le autorità schierate in prima fila nell'ambito del movimento che favorì una maggiore condivisione in Asia verso forme di collaborazione nel campo della sicurezza. Valutando l'assenza nella regione di meccanismi che facilitassero la rassicurazione reciproca nelle relazioni tra gli stati, dove

²¹ Cfr. G. HOOK - J. GILSON - C W. HUGHES - H. DOBSON, *Japan's International Relations*, London and New York, Routledge, 2005, pp. 250-256.

²² Cfr. YUZAWA, *Japan's Security Policy and the ASEAN Regional Forum*, cit., pp. 23-37.

²³ *Policy Speech by Prime Minister Toshiki Kaifu to the 120th Session of the National Diet*, in [http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/1991/1991-appendix-1.htm#\(2\)](http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/1991/1991-appendix-1.htm#(2)) [ottobre 2016].

invece prevalevano scetticismo e diffidenza, Satō suggeriva incontri che agevolassero il dialogo sulla cooperazione politica e la sicurezza, creando un *forum* come estensione dell'ASEAN PMC (ASEAN Post Ministerial Conference). Satō evitò di menzionare espressamente le CBMS, consapevole della posizione dei paesi ASEAN riluttanti a qualsiasi tipo di misura che potesse vedere minacciato il proprio approccio alla sicurezza, e di quella statunitense che naturalmente non guardava con entusiasmo all'adozione di misure che potevano implicare una riduzione del proprio margine di manovra in Asia. Il ricorso all'espressione "rassicurazione reciproca" poteva aiutare a aggirare tali ostacoli. Il MOFA decise di avanzare una proposta formale in occasione dell'ASEAN PMC, che avrebbe avuto luogo a Kuala Lumpur nel mese di luglio: «What the Asia-Pacific region needs to do is, in the first instance, to ensure its long term stability by utilizing the various arrangement for international cooperation and fora for dialogue that exists today in an integrated and multilayered manner. Such arrangement and fora already in place first and foremost refer to the fora for economic cooperation, that is most vital element in regional security. They would include ASEAN, ASEAN PMC, APEC and PECC. Second, I am referring to the frameworks that are now emerging from the diplomatic efforts to solve conflicts and disputes in this region. Examples are the approach taken by the countries concerned for a comprehensive settlement of the Cambodian problem and the framework for international cooperation centering on North-South dialogue on the Korean Peninsula. And third, I am referring to the many agreements and cooperative relationships that exist in this region in the area of security. The Japan-U.S. security arrangements and numerous other mechanisms are forces for stability in our rapidly changing times. If there is anything to add to the mechanisms and frameworks for cooperation in the three fields of economic cooperation, diplomacy and security, the first would be a forum for political dialogue where friendly countries in this region could engage in frank exchanges of opinion on matters of mutual interest. I think, for example, that the afore-mentioned concerns and apprehensions about the future direction of Japanese foreign policy are a worthy topic for such types of political dialogues».²⁴

²⁴ Dichiarazione di Nakayama Tarō all'ASEAN PMC (Kuala Lumpur, 22 luglio 1991), in 15

La proposta di Nakayama ipotizzava la creazione di un *Senior Official Meeting* (SOM), una novità rispetto a quello su cui Satō si era pronunciato prima di allora, ma non fu accolta con entusiasmo dagli altri paesi, sospettosi che il Giappone stesse utilizzando tale meccanismo per recuperare un ruolo da egemone nella regione su cui costruire un sistema di sicurezza partecipato.²⁵ Tuttavia, l'AMM (*ASEAN Foreign Ministers' Meeting*), svoltosi a Kuala Lumpur nel luglio del 1991 (che vide la partecipazione anche della Cina e della Russia), rappresentò in qualche misura un punto di svolta, un primo passo verso la creazione dell'ARF.²⁶ Nelle parole del ministro degli esteri indonesiano Alatas: «Security and political issues are now going to be increasingly discussed. Such dialogue will contribute to better understanding and enhanced security».²⁷

Anche la posizione di Washington a tale riguardo andava gradualmente mutando con l'avvento di Bill Clinton alla presidenza del paese. Tale cambiamento di prospettiva poggiava, in realtà, sulla rapida ascesa della Cina, la cui accresciuta spesa militare preoccupava sia i paesi vicini che gli Stati Uniti: appoggiare l'idea di un dialogo multilaterale asiatico in tema di sicurezza sarebbe servito come strumento per contenere Pechino.

2. Il dialogo multilaterale in Asia e il ruolo del Giappone nell'ASEAN Regional Forum (ARF)

La prospettiva avanzata dal Giappone riguardo alle CBMS era di fatto un compromesso tra l'appoggio alla proposta presentata dal Canada e dall'Australia e dal riconoscimento di alcune riserve provenienti da alcuni paesi ASEAN e dalla Cina. La prudenza di Tokyo era legata al timore di un rapido fallimento dell'ARF già dopo il primo *meeting*.²⁸ La

<http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/1991/1991-appendix-2.htm> [ottobre 2016].

²⁵ Cfr. B. SINGH, *ASEAN's Perceptions of Japan: Change and Continuity*, in «Asian Survey», XLII, 2, March-April 2002, pp. 287-295.

²⁶ Cfr. *XXI AMM Meeting* (Kuala Lumpur, 19-20 luglio 1991), in <http://www.asean.org/communities/asean-political-security-community/item/joint-communique-of-the-twenty-fourth-asean-ministerial-meeting-kuala-lumpur-19-20-july-1991> [ottobre 2016].

²⁷ ANTOLIK, *The ASEAN Regional Forum*, cit., p. 120.

²⁸ Cfr. K. MATSUI, *Higashi Ajia no anzen hoshō to takoku-kan kyōryoku. ARF no igi to kongo no kadai. Dai ichi tokubetsu chōsashitsu*, in «Rippō to chōsa», 273, October 2007, pp. 23-37.

propria strategia di conciliazione ruotava intorno al concetto di *Mutual Reassurance Measures* (MRMS). Si trattava di tre aree intorno alle quali agire comunemente: condivisione delle informazioni per migliorare la trasparenza nella politica di difesa di ciascun paese; scambi ufficiali per approfondire la comprensione reciproca; cooperazione verso la promozione di attività globali. Il punto relativo allo scambio delle informazioni riguardava la pubblicazione dei *Defense White Papers*, la promozione dello *United Nation Register of Conventional Arms* (UNRCA) e la cooperazione riguardante la non proliferazione delle armi di distruzione di massa. L'urgenza di tali misure era dettata soprattutto dalle preoccupazioni regionali riguardanti la Corea del Nord e il suo arsenale nucleare. La proposta prospettava inoltre l'idea di uno scambio di ufficiali e diplomatici tra i paesi membri per potenziare le dinamiche di "rassicurazione reciproca", basate sull'intensificazione degli scambi dei propri rappresentanti politici con la Cina e i paesi ASEAN.²⁹

Al secondo *summit* dell'ARF SOM svoltosi nel 1995 il Giappone presentò il proprio *Defence White Paper*, ponendo gli altri partecipanti di fronte al fatto compiuto. Con l'appoggio di alcuni paesi, tra cui l'Australia, si convenne sull'adozione di una serie di misure, tra le quali la pubblicazione di un resoconto annuale sulla politica di difesa, scambi ufficiali e la partecipazione all'UNRCA: «In sum, Japan's concept of MRMS was a product of its attempt to re-conceptualise CBMS for ASEAN and China, which preferred a cautious approach to regional security cooperation. Japan believed that at the initial stage, proposals for CBMS should be less ambitious and more moderate on the grounds that pushing for the rapid promotion of CBMS might prove counter-productive, making reluctant countries more hesitant to move in the direction of achieving concrete progress. [...] In that sense, the Japanese proposal was more realistic than other's countries' proposal and this successfully led the ARF to adopt a number of CBMS in its next working sessions».³⁰

²⁹ Cfr. T. FUKUDA, *Japan's Evolving Interests in Multilateral Security Cooperation in the Asia Pacific: A Two Dimensional Approach*, in https://digitalcollections.anu.edu.au/bitstream/1885/39965/3/Japan_evolution_interest.pdf [Ottobre 2016].

³⁰ YUZAWA, *Japan's Security Policy and the ASEAN Regional Forum*, cit., p. 68.

I lavori del *meeting* non furono esenti da momenti di tensione diplomatica determinati, in particolare, dalle relazioni tra i paesi ASEAN e il Giappone stesso, che negli ultimi anni aveva contribuito attivamente alla creazione e al consolidamento del *forum* e reputava fondamentale anche il ruolo di quei paesi che non facevano parte dell'ASEAN. In un documento preparato da Tokyo si enfatizzavano gli obiettivi ai quali l'ARF avrebbe dovuto mirare negli anni successivi, in modo da assicurare una maggiore concretezza alle funzioni del *forum*, evitando che potesse ritrovarsi relegato sul piano esclusivo del *talking shop*. Tra questi spiccavano una fattiva realizzazione delle attività di cooperazione alla sicurezza regionale, la creazione di un codice di condotta per le CBMS, seguita da lavori riguardanti le misure di diplomazia preventiva e il raggiungimento di un certo livello di istituzionalizzazione dello stesso ARF. In questa proposta prendevano corpo le reali aspettative di Tokyo avanzate nonostante la consapevolezza delle prevedibili resistenze da parte soprattutto di Pechino.³¹ Ma il quarto *meeting* ministeriale dell'ARF svoltosi a Kuala Lumpur nel 1997 segnò un punto di arresto per l'operato giapponese che continuava ad avanzare tenacemente proposte miranti a favorire l'implementazione delle CBMS e il controllo periodico di quanto già effettuato.³² La proposta fu respinta ancora una volta da diversi paesi, per cui nell'incontro dell'Inter-Sessional Group (ISG) nel 1997, oltre all'esposizione dei due panieri che annunciavano nuove misure di CBMS a medio e lungo periodo, il Giappone espresse la volontà di rendere pubbliche tutte le informazioni relative all'implementazione di tali misure avvenute fino a quel momento; una tattica pensata per fare pressioni sui paesi che facevano opposizione.³³

Vari tentativi di potenziamento delle CBMS da parte del Giappone furono condotti anche a livello bilaterale e da tale punto di vista interessanti furono i risvolti che si ebbero in maniera particolare nelle relazioni con la Russia e la Corea del Sud. Le

³¹ Cfr. T. KAWASAKI, *Between Realism and Idealism in Japanese Security Policy: The Case of the ASEAN Regional Forum*, in «The Pacific Review», X, 4, pp. 493-494.

³² *Summary Report of the ARF Inter-Sessional Meeting Support Group on Confidence Building Measures* (Beijing, 6-8 March 1997), in <http://aseanregionalforum.asean.org/library/arf-chairmans-statements-and-reports/142.html> [ottobre 2016].

³³ Cfr. BŌEICHO BŌEI SEISAKU-KA, *Kāppatsuka suru takokukan anzenhoshō taiwa*, in «Securitarian», February 20-27, 1997, p. 16.

relazioni con Mosca migliorarono notevolmente grazie soprattutto all'entusiasmo del *premier* Hashimoto Ryūtarō, che si adoperò per la costruzione di un colloquio bilaterale basato sulla fiducia reciproca, nonostante tra le due parti aleggiasse ancora lo spettro dei negoziati per la firma di un trattato di pace mai siglato. A partire dal 1992, grazie all'inaugurazione dei *Japan-Russia Policy Planning Talks*, che avrebbero avuto cadenza annuale, fu concluso un accordo sugli incidenti in mare accaduti nel 1993 e si inaugurarono scambi ministeriali nel settore della difesa. A partire dal 1996 le forze marittime di autodifesa nipponiche avrebbero inaugurato un programma di visite ufficiali a Vladivostok, ricambiato da missioni effettuate da navi russe nella baia di Tokyo nel 1997. La collaborazione continuò attraverso operazioni congiunte di ricerca e soccorso nel giugno 1998 nel Mar del Giappone. Sulla stessa riga, tra il 1994 e il 1997 furono inaugurati scambi del tutto simili anche con la Corea del Sud.³⁴ La promozione delle CBMS stava diventando un tema importante nella politica estera del Giappone, contribuendo gradualmente al miglioramento del dialogo con i paesi vicini: «Japan's improving ties with Russia demonstrate how CBMS can help not only security relations, but can improve the overall diplomatic climate between cautious neighbors. The successful implementation of defense exchange, security dialogue, ship visits, and joint search and rescue training greatly enhance the prospects for cooperation in other areas. The challenge is making certain that military CBMS can positively influence the diplomatic environment without being vulnerable to diplomatic twists and turns».³⁵

Il ruolo che il Giappone stava svolgendo in questo contesto si prestava principalmente alla mediazione tra quei paesi considerati “attivisti”, come gli Stati Uniti, il Canada e l'Australia (che enfatizzavano il bisogno di migliorare la fiducia reciproca tra i paesi asiatici attraverso l'implementazione di misure concrete di CBMS a garanzia della trasparenza nel settore militare) e quei paesi poco inclini a misure di cooperazione nel settore della sicurezza come la Cina e i paesi ASEAN che favorivano esclusivamente forme di dialogo informale.³⁶ Oltre a ciò, per il Giappone la

³⁴ Cfr. SELF, *Confidence-Building Measures and Japanese Security Policy*, cit., pp. 41-43.

³⁵ *Ibid.*, p. 41.

³⁶ Cfr. YUZAWA, *Japan's Security Policy and the ASEAN Regional Forum*, cit., pp. 72.

partecipazione attiva al dialogo sulla sicurezza di tipo multilaterale all'interno dell'ARF aveva portato a una rivoluzione della propria immagine sul piano internazionale: il paese stava lentamente avviando una politica proattiva, andando oltre le potenzialità e i vincoli dell'alleanza nippo-americana e, mediante la sua particolare attenzione verso la promozione di CBMS, stava assumendo un ruolo più responsabile sul piano del contributo alla sicurezza della regione: «Japan can use military CBMS as a means of normalizing and stabilizing its foreign relations, reassuring its neighbors, enhancing its autonomy and leadership role, and transcending its past. Japan needs to implement military CBMS at all levels, bilateral and multilateral. The bilateral element has been weakest in the past, but shows great promise for improving key relationships with Russia, South Korea, and China, and thus for improving Japanese security».³⁷

Ma il dinamismo nipponico all'interno dell'ARF non restò circoscritto esclusivamente intorno alla questione dell'implementazione delle CBMS, guardando contestualmente all'impiego di misure di diplomazia preventiva che avrebbero reso la regione asiatica meno esposta all'insorgere di nuove crisi.³⁸

Come segretario generale dell'ONU, Boutros Boutros-Ghali aveva, in diverse occasioni, sottolineato l'importanza di introdurre la diplomazia preventiva all'interno delle organizzazioni regionali, in quanto, rispetto alle talvolta inconcludenti misure di controllo dei conflitti attivate dalle stesse Nazioni Unite, esse avevano in passato dimostrato di poter efficacemente compensare tali carenze, creando “isole di pace” ed evitando il coinvolgimento di attori statali esterni. In questo senso la regionalizzazione della diplomazia preventiva, intesa come le azioni diplomatiche, politiche, economiche e umanitarie intraprese dai governi e dalle organizzazioni multilaterali, avrebbe potuto avere sviluppi importanti nella regione asiatica, considerato anche il crescente attivismo della regione.³⁹ Il dibattito innescato dall'inserimento di misure di diplomazia preventiva all'interno dell'agenda dell'ARF occupò lo spazio centrale del *working group*

³⁷ SELF, *Confidence-Building Measures and Japanese Security Policy*, cit., p. 50.

³⁸ Cfr. M. DŌNOWAKI, *Yobō gaikō nyūmon: Reisengo no heiwa no atarashii kanūsei wo saguru*, Tokyo, Nihon Kokusai Forum, 1999, p. 100.

³⁹ Cfr. A. ACHARYA, *Preventive Diplomacy: Issues and institutions in the Asia Pacific Region*, York University, Toronto. Paper presented at the eight Asia Pacific Roundtable (Kuala Lumpur, 6-8 June 1994), in <http://www.amitavacharya.com/sites/default/files/Preventive%20Diplomacy.pdf> [Ottobre 2016].

svoltosi a Parigi nel 1994, dove vennero affrontate, oltre alle questioni di sicurezza di tipo tradizionale come le dispute territoriali e la proliferazione delle armi di distruzione di massa, anche quelle legate alla sicurezza di tipo non tradizionale, come il traffico di droga, il degrado ambientale e la salvaguardia marittima.⁴⁰ Anche in questo caso le posizioni si rivelarono inconciliabili e, come per le CBMS, si crearono due sorti di schieramenti che raccoglievano i sostenitori da un lato (Giappone, Stati Uniti, Canada, Australia) e gli scettici dall'altro.⁴¹ Tra i vari fattori che spingevano il Giappone a sostenere con convinzione l'urgenza di sviluppare misure di diplomazia preventiva all'interno dell'ARF v'era la consapevolezza che ciò avrebbe contribuito indubbiamente a garantire stabilità e sicurezza nella regione e per lo stesso paese, più tutelato grazie al duplice sistema di sicurezza esistente, uno a livello bilaterale fondato sul trattato di sicurezza nippo-americano, l'altro a livello multilaterale mediante appunto un'apertura dell'ARF alla diplomazia preventiva.⁴² Per evitare che il processo potesse impantanarsi, Tokyo si concentrò anzitutto sullo sviluppo del ruolo di segretariato dell'ARF, idea caldeggiata specialmente dalla Cina, ma anche da alcuni paesi ASEAN, tra i quali si verificò una sorta di spaccatura. Se il Myanmar e il Vietnam si accodavano alla Cina, Singapore, la Thailandia e le Filippine si mostravano invece più favorevoli.⁴³ Il Giappone cercò di cavalcare l'onda di tale spaccatura reiterando le proprie richieste a partire dal 1996, con la ferma posizione del ministro degli esteri Kōno Yōhei, secondo cui i tempi erano ormai maturi per avviare un dialogo sulla diplomazia preventiva e per porre precisi obiettivi da raggiungere nel corso dei successivi cinque anni (quali un esame concreto delle misure di diplomazia preventiva da adottare nel caso di situazioni in cui le crisi potevano degenerare facilmente in veri e propri conflitti). Durante il *meeting* dell'ARF in Malesia nel 1997, il Giappone propose la creazione di un *working group* ufficiale. Il ministro degli esteri Ikeda Yūkihiko sottolineava il ruolo chiave non solo di una più ampia implementazione delle CBMS, ma soprattutto della necessità di

⁴⁰Cfr. *Seminar on Preventive Diplomacy* (Parigi, November 7-8, 1996), in <http://aseanregionalforum.asean.org/library/arf-chairmans-statements-and-reports/137.html> [ottobre 2016].

⁴¹ Cfr. ACHARYA, *Preventive Diplomacy*, cit.

⁴² Cfr. K. HIRAMATSU, *Ajiataihei'yōgata no anzenhoshōkikō wa seiritsu suru ka*, in «Gaikō Forum» (special edition), 1999, p. 120.

⁴³ Cfr. YUZAWA, *Japan's Security Policy and the ASEAN Regional Forum*, cit., pp. 87-92.

solo di una più ampia implementazione delle CBMS, ma soprattutto della necessità di orientarsi verso lo sviluppo di misure di diplomazia preventiva.⁴⁴ Ma il processo andava avanti a singhiozzi e il dinamismo giapponese veniva aspramente criticato dalla Cina.⁴⁵ In questa *empasse* diplomatica emerse la proposta malese di condurre un unico lavoro all'interno dell'ISG dell'anno seguente, incentrato sia sulle CBMS che sulle misure di diplomazia preventiva. In un documento presentato a cavallo tra il 1999 e il 2000, il Giappone proponeva sette obiettivi principali sui quali i *meeting* dell'ARF avrebbero dovuto concentrare la propria agenda a venire: fornire le informazioni in modo tempestivo, orientando la propria attenzione alle potenziali dispute regionali e a quei conflitti che avrebbero potuto avere un impatto negativo sulla stabilità regionale; creare un *meeting* per le emergenze; prevedere la possibilità, per il presidente dell'ARF, di esprimere delle dichiarazioni senza il consenso di tutti i paesi membri dell'ARF; facilitare le discussioni sulla costruzione delle norme nel *forum*; migliorare i legami con le parti terze, quindi con le organizzazioni internazionali e con i forum della Track II; promuovere la fiducia tra gli stati membri, facilitando lo scambio delle informazioni e del dialogo; migliorare la cooperazione tra i membri dell'ARF, semplificando i dibattiti riguardanti le possibili nuove aree di cooperazione.⁴⁶

All'interno di tale documento il Giappone aveva anche argomentato sulla possibilità di creare dei meccanismi di supporto per l'operato della presidenza dell'ARF, in modo da rendere più gestibile la discussione riguardante la diplomazia preventiva. La rivisitazione delle funzioni attribuite alla presidenza dell'ARF proponeva di migliorarne il ruolo attraverso: la creazione di un nucleo nella segreteria dell'ASEAN che potesse affiancare la presidenza dell'ARF; aggiornamenti periodici sui progressi realizzati dall'ARF ogni sei mesi; organizzazione di eventi e incontri tra la presidenza dell'ARF e

⁴⁴ Cfr. MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF JAPAN, *Press Conference by the Press Secretary* (July 29, 1997), in <http://www.mofa.go.jp/announce/press/1997/7/729.html> [ottobre 2016].

⁴⁵ Cfr. R. COSSA, *Promoting Preventive Diplomacy in the Asia Pacific Region*, Council for Security Cooperation in the Asia Pacific - Confidence and Security Building Measures - International Working Group Report, n. 3-02, Pacific Forum CSIS, Honolulu, July 2002, pp. 1-11.

⁴⁶ Cfr. YUZAWA, *Japan's Security Policy and the ASEAN Regional Forum*, cit., pp. 87-105.

Il Giappone tra diplomazia e multilateralismo

la co-presidenza del CSCAP al fine di migliorare il flusso delle informazioni tra la Track I e Track II; la creazione, infine, di un istituto per la pace in seno all'ARF stesso.⁴⁷

Il Giappone continuava a muoversi cautamente, sebbene i paesi contrari non mancassero di criticarne l'operato per aver avanzato tali proposte senza aver prima consultato tutti i paesi membri. La discussione sembrava essersi arenata proprio in un momento storico che vedeva rinnovarsi alcune tensioni nella regione. Una delle principali preoccupazioni era legata all'attivismo militare di Pechino e alla questione del Mar Cinese meridionale, che aveva catturato l'interesse di diversi paesi dell'area, come le Filippine, la Malesia e il Brunei, che ne proposero la discussione all'interno del *forum*. Questa iniziativa non fu gradita dal governo cinese, che sperava, invece, di discuterne attraverso colloqui bilaterali.⁴⁸ Alcuni analisti avevano evidenziato espressamente l'importanza delle misure di diplomazia preventiva per scongiurare il pericolo dello scoppio di conflitti nel Mar Cinese meridionale. Nelle parole di Scott Snyder: «A range of preventive diplomatic mechanisms and approaches might be used to dampen tensions, forestall the outbreak of conflict in the South China Sea, and provide the basis for a political settlement. The Indonesian-hosted Workshops on Managing Potential Conflicts in the South China Sea have provided important opportunities for cooperative action on technical issues, but it has thus far not been possible to generate any meaningful discussion in these meetings on the critical sovereignty issue. Nevertheless, an effort might be made to upgrade these informal meetings to address such questions as sovereignty or mechanisms for joint exploration of resources».⁴⁹

Tra le altre cose, uno dei principali motivi di preoccupazione da parte giapponese riguardava i test nucleari cinesi che avevano avuto luogo dal mese di maggio del 1995. A ciò si aggiungeva il fatto che la Cina stava incrementando il suo controllo sul Mar

⁴⁷ Cfr. COSSA, *Promoting Preventive Diplomacy*, cit., p. 8.

⁴⁸ Cfr. B. GARRETT - B. GLASER, *Multilateral Security in the Asia-Pacific Region and Its Impact on Chinese Interests: Views from Beijing*, in «Contemporary Southeast Asia», XVI, 1, June 1994, pp.14-34.

⁴⁹ S. SNYDER, *The South China Sea dispute: Prospects for Preventive Diplomacy*, United States Institute of Peace, Special Report (August 1996), n. 18, in <http://dspace.africaportal.org/jspui/bitstream/123456789/4489/1/The%20South%20China%20Sea%20Dispute%20Prospects%20for%20Preventive%20Diplomacy.pdf?1> [ottobre 2016].

Cinese meridionale, costruendo delle strutture militari nella Mischief Reef, un'isola rivendicata anche dalle Filippine. Il MOFA non esitò ad esprimere le proprie perplessità all'interno dell'ARF. Il ministro degli esteri Kōno sottolineava il preoccupante impatto che il comportamento della Cina potesse avere a livello internazionale, minando la credibilità del regime di non proliferazione nucleare. Inizialmente gli altri paesi membri del *forum* non vollero assumere posizione a riguardo, ma il primo passo ormai era stato fatto. Le pressioni esercitate su Pechino in sede ARF favorirono un graduale ammorbidimento del governo cinese che attraverso il ministro degli esteri Qian Qichen si impegnava a sottoscrivere il *Comprehensive Nuclear Test-Ban Treaty* (CTBT).⁵⁰ Da questo punto di vista l'impegno giapponese aveva ottenuto dei risultati soddisfacenti che legittimarono le posizioni di quanti avevano supportato il potenziale ruolo dell'ARF per la risoluzione di questioni legate alla sicurezza regionale.

3. Conclusioni

Nel corso degli anni novanta, il ruolo internazionale del Giappone è andato gradualmente mutando, orientandosi verso un approccio più attivo nella regione asiatica e più indipendente da Washington.⁵¹ Tale cambiamento ha naturalmente rispecchiato i mutamenti in atto nel sistema internazionale che hanno spinto il paese ad assumere un maggiore protagonismo a livello regionale, una sorta di "rientro in Asia".

Dal punto di vista della politica interna, la svolta decisiva si registrò nel 1993 con l'elezione del socialista Tomiichi Murayama alla guida del governo dopo quasi quarant'anni di dominio ininterrotto del Partito liberal democratico (PLD). Al nuovo governo appariva chiaro che, dopo la lezione appresa con la guerra del golfo, un certo cambio di rotta nella gestione della propria politica di sicurezza non era più procrastinabile. E furono presto le scelte di Murayama che condussero a un importante processo di revisione del *National Defence Programme Outline* (NDPO), che adesso andava concentrandosi sostanzialmente sui seguenti tre punti: difesa nazionale; un'adeguata risposta ai disastri su vasta scala e ad altre situazioni di emergenza nelle

⁵⁰ Cfr. YUZAWA, *Japan's Security Policy and the ASEAN Regional Forum*, cit., pp. 106-110.

⁵¹ Cfr. R. MIYA, *Nijū isseiki no kokusai kankei to Nihon gaikō kadai*, in «Mejiro Journal of Humanities», 8, November 2012, pp. 87-90.

aree che circondano il Giappone e che possono esercitare effetti diretti sulla sua stabilità interna; i mezzi con cui il paese può contribuire al mantenimento della pace e dell'ordine internazionale (partecipazione alle PKO e promozione del dialogo e degli scambi con gli altri paesi). Lo storico ruolo attribuito alle FAD, unicamente per scopi di autodifesa come previsto dal NDPO del 1976 veniva rielaborato ed esteso anche ad azioni che ne prevedevano la partecipazione in operazioni oltreoceano con funzioni di supporto logistico alle attività militari americane.⁵²

Nel 1998, poi, l'*Acquisition and Cross Services Agreement* (ACSA) definiva, per il Giappone e l'alleato americano, una serie di aree in cui cooperare per il raggiungimento degli obiettivi comuni (PKO, soccorso umanitario, missioni di ricerca e soccorso).⁵³ Per l'implementazione dell'ACSA si rese necessaria la ratifica di un nuovo progetto di legge approvato nel 1999, la *Law concerning measures to ensure peace and security of Japan in situations in areas surrounding Japan* e, in ambito parlamentare, la questione relativa all'applicabilità geografica delle nuove linee guida provocò un acceso dibattito, considerata l'ambiguità insita nell'espressione "*surrounding Japan*".⁵⁴

Per quanto attiene all'assetto regionale, la fine degli anni novanta fu accompagnata da una serie di disordini politici. Le tensioni nucleari tra India e Pakistan rischiavano di minare la stabilità dell'intera regione e congelarono presto gli aiuti economici destinati a Nuova Delhi e a Islamabad: un vero e proprio *shock* per entrambi i paesi, che avevano visto il loro principale paese donatore fare marcia indietro.⁵⁵ L'idea di ospitare il successivo *meeting* dell'ARF a Tokyo avrebbe potuto favorire il coinvolgimento attivo del Giappone nella gestione della crisi. Tuttavia, nel corso dei lavori le divergenze tra i paesi convenuti non tardarono a manifestarsi: il Giappone avanzava l'idea che il *forum* promuovesse la firma dei trattati contro la proliferazione delle armi nucleari,

⁵² Cfr. J.D. LLEWELYN, *Japan's Evolving Notion of National Security: Asian Political, Economic and Security Issues*, New York, Nova Science, 2010, pp. 27-42.

⁵³ Cfr. *ibid.*, p. 37.

⁵⁴ Cfr. K. TÔGÔ, *Japan's Foreign Policy 1945-2009*, cit., pp. 82-85. Cfr. anche M. IKEGAMI, *End of Egemony? New Situations Challenging the Hegemonic World Order After the Cold War*, in M. IKEGAMI, ed., *New Northeast Asia Initiatives. Cooperation Development and Security*, Stoccolma, Center of Pacific Asia Studies, 2003, pp. 129-144.

⁵⁵ Cfr. S. LIMAYE, *Tokyo Dynamic Diplomacy: Japan and the Subcontinent's Nuclear Test*, in «Contemporary Southeast Asia», XXII, 2, August 2000, pp. 322-339.

contraddistinguevano l'operato dell'ARF.⁵⁶ L'esito delle trattative fu motivo di un primo reale disappunto da parte giapponese riguardo al ruolo che l'ARF avrebbe dovuto giocare nel contesto della sicurezza regionale. Dal 1998 in poi, l'entusiasmo cominciò gradualmente a scemare, come anche la sensazione della reale efficacia di un approccio alla sicurezza di tipo multilaterale: «From the Japanese perspective, the ARF still remains a mere venue of multilateral security dialogues, which contributes minimally to confidence building among regional countries».⁵⁷

La questione indo-pakistana non fu l'unico banco di prova su cui l'ARF dovette confrontarsi in questi anni. La crisi finanziaria asiatica, infatti, stava indebolendo ulteriormente le relazioni tra i paesi ASEAN, con un incremento generale del numero di disoccupati e del livello di recessione economica. I test missilistici nord-coreani infersero un'ulteriore scossa alla già vacillante stabilità della regione. Come effetto del lancio nel 1998 del “*Taepdong*”, che affondò nel Pacifico dopo aver sorvolato l'arcipelago, il Giappone congelò ogni contatto con il regime di Pyongyang. Nell'agosto dell'anno seguente, l'annuncio di nuovi test missilistici produsse ancora tensioni e il Giappone intese portare nuovamente la questione nelle discussioni del *forum*.⁵⁸ Furono avviati preliminarmente colloqui bilaterali con Washington, Seul e Pechino per conoscerne l'orientamento politico. Naturalmente, la Cina era l'ostacolo più duro da superare e in un primo incontro tra il ministro degli esteri giapponese Kōmura Masahiko e la controparte cinese Tang Jiaxuan, Pechino non sembrò condividere la posizione di Tokyo.⁵⁹ Nonostante le condizioni favorevoli, la campagna giapponese all'interno dell'ARF non sortì gli esiti auspicati e alla fine le condanne della Cina contro il regime di Pyongyang assunsero ancora una volta toni moderati: «The Ministers expressed concern over the August 1998 payload launch and other missile-related activities which could heighten tensions and have serious consequences for stability in the Korean peninsula and the region. The Ministers supported all efforts to improve relations

⁵⁶ Cfr. *Chairman's Statement of the 5th Meeting of the ASEAN Regional Forum* (Manila, July 27, 1998), in <http://aseanregionalforum.asean.org/library/arf-chairmans-statements-and-reports/150.html> [ottobre 2016].

⁵⁷ YUZAWA, *Japan's Security Policy and the ASEAN Regional Forum*, cit., p. 89.

⁵⁸ Cfr. HOOK - GILSON - HUGHES - DOBSON, *Japan's International Relations*, cit., pp. 212-213.

⁵⁹ Cfr. YUZAWA, *Japan's Security Policy and the ASEAN Regional Forum*, cit., pp. 129-132.

between the DPRK and the ROK and in this connection, noted the ROK's policy aimed at establishing a regime of peaceful co-existence with the DPRK». ⁶⁰

L'auspicio che l'ARF potesse riuscire a fungere efficacemente da strumento di dialogo multilaterale per la sicurezza regionale sembrava ormai una pura illusione a causa della sempre più evidente disarmonia tra le posizioni assunte dai singoli paesi. ⁶¹

Un ulteriore momento di tensione per Tokyo fu determinato dalla proposta della Thailandia di promuovere l'ingresso della Corea del Nord nel *forum* a partire dal 2000. Il ministro degli esteri thailandese Surin Pitsuwan, in una sua precedente visita in Cambogia, aveva chiesto al primo ministro Hun Sen di intercedere affinché Pyongyang accettasse di aderire come membro effettivo all'ARF (proposta che era peraltro fortemente appoggiata anche dalle Filippine). Le negoziazioni ebbero esito favorevole e decretarono l'ingresso della Corea del Nord nel *forum*. Se in una fase iniziale il Giappone aveva caldeggiato l'ammissione della Corea del Nord nel *forum*, il suo orientamento andò mutando dopo i primi test missilistici di Pyongyang, quando le relazioni tra i due paesi precipitarono nel gelo diplomatico. Tuttavia, l'ARF ha espletato un ruolo importante, favorendo i primi contatti tra i ministri degli esteri, Kōno Yōhei e Paek Nam Sun, dopo un prolungato silenzio. Ma bastarono appena due anni perché l'inclusione della Corea del Nord nel cosiddetto "asse del male" da parte di George W. Bush spegnesse ogni sorta di ottimismo e il programma nucleare nord-coreano tornò a dominare l'agenda diplomatica di tutti i paesi della regione. ⁶²

All'indomani degli attentati terroristici alle Torri Gemelle di New York del 2001, anche il Giappone fu indotto a rivedere le proprie strategie di politica estera e quindi il suo approccio alla sicurezza internazionale. Se il NDPO del 1996 aveva segnato un passo in avanti nell'utilizzo delle FAD, le nuove disposizioni previste dalla "*Legge contenente misure speciali contro il terrorismo*" del 2001 legittimavano la partecipazione delle

⁶⁰ *Chairman's Statement of the 6th Meeting of the ASEAN Regional Forum* (Singapore, July 26, 1999), in <http://aseanregionalforum.asean.org/library/arf-chairmans-statements-and-reports/153.html> [ottobre 2016].

⁶¹ Cfr. KAI HE, *Does ASEAN Matter?*, in «Asian Security», II, 3, August 2006, pp. 189-214.

⁶² Cfr. YUZAWA, *Japan's Security Policy and the ASEAN Regional Forum*, cit., pp. 125-149.

in avanti nell'utilizzo delle FAD, le nuove disposizioni previste dalla "*Legge contenente misure speciali contro il terrorismo*" del 2001 legittimavano la partecipazione delle forze di autodifesa nella missione in Afghanistan.⁶³ Si trattò di un evento senza precedenti nella storia del paese, dal momento che per la prima volta le FAD potevano prendere parte ad operazioni finalizzate sì a obiettivi puramente logistici, ma stavolta senza l'egida delle Nazioni Unite. Nel 2003, poi, il governo Koizumi con un nuovo provvedimento legislativo riconobbe la possibilità che il Giappone potesse affiancare gli Stati Uniti nel caso di un intervento militare in Iraq: «If the United States is obliged to resort to use of force in cooperation with the United Kingdom and other countries, Japanese government will support this decision».⁶⁴ I due provvedimenti legislativi stavano cambiando il volto del paese e l'era Koizumi aveva riproposto con vigore la necessità di una normalizzazione militare del Giappone. I cambiamenti in atto a livello sistemico avevano reso urgente l'adozione di alcune misure politiche che andavano oltre le potenzialità dell'ARF. E seppure il forum non abbia prodotto i risultati sperati, esso ha offerto un contributo importante al dialogo diplomatico tra il Giappone e i paesi della regione rispetto alle questioni di interesse comune.⁶⁵ Probabilmente solo una ristrutturazione del forum, così come auspicato da più parti, potrà consentire all'attivismo promosso dal Giappone, dal Canada e dall'Australia di produrre i risultati auspicati; in caso contrario, esso potrebbe presto soccombere al gioco tra le grandi potenze che operano nella regione.

⁶³ Cfr. *The Anti-Terrorism Special Measures Law*, October 2001, in http://japan.kantei.go.jp/policy/2001/anti-terrorism/1029terohougaiyou_e.html [Ottobre 2016].

⁶⁴ *Prime Minister Jun'ichirō Koizumi's Interview on the Issue of Iraq*, in http://www.mofa.go.jp/region/middle_e/iraq/pm_int0303.html [ottobre 2016].

⁶⁵ G.D. HOOK, *Japan and the ASEAN Regional Forum: Bilateralism, Multilateralism or Supplementalism?*, in «Japanstudien», X, 1, 1999, pp. 159-188.