



# RISE

Relazioni internazionali e  
International political economy  
del Sud-Est asiatico

- La *Free and Open Indo-Pacific* giapponese alla prova dell'ASEAN | *Giulio Pugliese*
- Il Giappone e il Sud-Est asiatico nella Seconda guerra mondiale | *Andrea Revelant*
- Responsabilità etiche nell'era delle geopolitiche negazioniste: il Giappone e il caso del Myanmar | *Gianluca Bonanno*
- Myanmar, "l'ultima frontiera" della diplomazia infrastrutturale del Giappone nel Sud-Est asiatico | *Giulia Garbagni*
- Gli investimenti diretti giapponesi in Thailandia e in Viet Nam | *Manuele Mambelli*
- **ITALIA-ASEAN**  
Il ruolo dell'Associazione Italia Asean nel costruire relazioni con il Sud-Est asiatico | *Michelangelo Pipan*
- **FOCUS ECONOMIA**  
La politica economica internazionale del Giappone nel Sud-Est asiatico | *Michele Boario*
- **LA RECENSIONE** | *Giuseppe Gabusi*

## IL GIAPPONE NEL SUD-EST ASIATICO

Il Sud-Est asiatico è un'area geografica di grande importanza per il Giappone. Dal punto di vista economico, l'ASEAN è il principale partner commerciale di Tokyo dopo la Cina e gli Stati Uniti, nonché uno dei centri nevralgici delle catene globali del valore per fornitori e reti di imprese giapponesi. Negli ultimi anni, come ha dimostrato il recente summit bilaterale tra il Giappone e l'ASEAN, l'attenzione nipponica verso la regione è suscitata dalla volontà di **controbilanciare la presenza cinese** nelle reti infrastrutturali e dalla necessità di **incrementare le relazioni politiche e culturali**.

La presenza giapponese nel Sud-Est asiatico risale agli anni Quaranta del secolo scorso, quando Tokyo promosse la "Sfera di coprospertà della Grande Asia Orientale", un progetto che – solo nelle intenzioni – avrebbe dovuto creare una **comunità regionale** fondata su uno spirito di fratellanza e sulla mutua cooperazione. Se dopo il 1945 il Sud-Est asiatico si rivelò un'importante fonte di materie prime necessarie alla ripresa economica, oggi l'interesse verso la regione assume una **valenza politica** nel quadro della strategia giapponese volta a rendere "libera" e "aperta" la grande area dell'**Indo-Pacifico**.

In questo numero, RISE esamina le relazioni bilaterali sotto diversi aspetti. Si parte con un'analisi dello stato attuale dei **rapporti commerciali** con alcuni Paesi ASEAN – Myanmar, Thailandia e Viet Nam – e dei **progetti di investimento** del Giappone verso il Sud-Est asiatico posti in alternativa a quelli cinesi, che fanno leva prevalentemente sul fattore tecnologico – una strategia che pare aver riscosso successo. In particolare, il Myanmar rappresenta uno snodo fondamentale del cosiddetto **"pivot silenzioso verso Sud"** del Giappone, concepito come un network economico e diplomatico che abbraccia l'ASEAN e che intende collegare Tokyo all'India. Infine, trova spazio un'accurata riflessione sul disinteresse dell'elettorato giapponese nei confronti delle crisi continentali – come quella dei Rohingya – che nei prossimi anni potrebbe avere ripercussioni negli affari interni ed esteri del Paese.



[www.twai.it](http://www.twai.it)

## DIRETTORE

**Giuseppe Gabusi**, *Torino World Affairs Institute (T.wai) e Università di Torino*

## COMITATO DI REDAZIONE

**Raimondo Neironi** (*Coordinatore di redazione*), *T.wai e Università Cattolica del Sacro Cuore*

**Giovanni Andornino**, *T.wai, TOChina Hub e Università di Torino*

**Fabio Armao**, *T.wai e Università di Torino*

**Gianluca Bonanno**, *T.wai, Kyoto University e International Peace and Sustainability Organisation*

**Guido Creta**, *Università di Napoli, L'Orientale*

**Simone Dossi**, *T.wai e Università Statale di Milano*

**Enrico Fardella**, *T.wai, TO China Hub e Peking University*

**Nicholas Farrelly**, *T.wai e University of Tasmania*

**Gabriele Giovannini**, *T.wai e Università di Torino*

**Pietro Masina**, *T.wai e Università di Napoli, L'Orientale*

**Giorgio Prodi**, *T.wai e Università di Ferrara*

**Stefano Ruzza**, *T.wai e Università di Torino*

**Antonia Soriente**, *Università di Napoli, L'Orientale*

**Silvia Vignato**, *Università di Milano-Bicocca*

## AUTORI

**Michele Boario**, *Senior Economist, Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo, Addis Abeba*

**Gianluca Bonanno**, *Research Fellow, T.wai (programma di ricerca "Asia Prospects"), e presidente, International Peace and Sustainability Organization, Kyoto*

**Giuseppe Gabusi**, *responsabile del programma di ricerca "Asia Prospects" di T.wai, e Assistant Professor, International Political Economy e Political Economy dell'Asia Orientale, Università di Torino*

**Giulia Garbagni**, *dottoranda in Japanese Studies, University of Cambridge*

**Manuele Mambelli**, *Lecturer, Facoltà di Scienze umane e sociali, International College, Dhonburi Rajabhat University, Bangkok*

**Michelangelo Pipan**, *vice-Presidente esecutivo, Associazione Italia-Asean*

**Giulio Pugliese**, *British Academy Post-Doctoral Fellow, Departmental Lecturer in Japanese Politics and International Relations, University of Oxford, e Associate Fellow, Istituto Affari Internazionali*

**Andrea Revelant**, *Professore associato, Politica del Giappone contemporaneo, Storia e politica economica del Giappone, Università Ca' Foscari, Venezia*

La redazione di **RISE** accoglie manoscritti in lingua italiana e inglese che vengono sottoposti a verifica redazionale (*desk review*) e successivamente a revisione tra pari a singolo cieco (*one-side blind*). **RISE** alterna volumi tematici a volumi focalizzati su singoli Paesi del Sud-Est asiatico. Gli autori che desiderano sottoporre un manoscritto o comunicare con la redazione sono invitati a scrivere all'indirizzo [rise@twai.it](mailto:rise@twai.it)

**T.wai** (Torino World Affairs Institute) è un istituto di studi indipendente fondato nel 2009 da docenti e ricercatori della Facoltà di Scienze Politiche e Sociali dell'Università di Torino. Conduce attività di ricerca e di analisi, organizza programmi di formazione e di dialogo *track-1.5* nei campi della politica internazionale – con particolare riguardo agli attori globali emergenti dell'Asia e del Pacifico – e della sicurezza non tradizionale.



[www.twai.it/journals/rise/](http://www.twai.it/journals/rise/)

**RISE Vol. 5 / N. 3 | Settembre 2020**

# LA FREE AND OPEN INDO-PACIFIC GIAPPONESE ALLA PROVA DELL'ASEAN

di **Giulio Pugliese**

Non è un caso che il primo ministro giapponese Suga Yoshihide, subentrato ad Abe Shinzo a metà settembre 2020, abbia scelto due grandi Paesi dell'*Association of South-East Asian Nations (ASEAN)* come meta del suo primo tour diplomatico: Viet Nam e Indonesia. Del resto, lo stesso Abe visitò gli stessi Paesi (più la Thailandia, ora scenario di proteste democratiche) poco dopo l'insediamento al potere del dicembre 2012, con l'intenzione di attrarre i Paesi del Sud-Est asiatico attraverso programmi di cooperazione allo sviluppo e un inusuale ruolo di

leadership nel mantenimento di beni pubblici internazionali negli oceani Pacifico e Indiano<sup>1</sup>. Prendeva così forma la *Free and Open Indo-Pacific*, una visione strategica già annunciata da Abe durante un discorso al Parlamento indiano verso lo scadere dell'effimera premiership del 2006-07<sup>2</sup>. Quella che a tutti gli effetti si potrebbe definire una grande strategia giapponese volta a controbilanciare l'influenza della Cina – nella macroregione che va dalle isole del Pacifico fino alle coste orientali dell'Africa – costituisce una svolta epocale per un Paese che ha tradizionalmente perseguito una politica estera di basso profilo dopo la pesante sconfitta culminata con l'olocausto nucleare. Per Tokyo, il Sud-Est asiatico costituisce il cuore pulsante del cosiddetto Indo-Pacifico, in funzione di interessi commerciali, politici e strategici. Una potenziale sfera di influenza cinese si tradurrebbe in asimmetrie economiche a favore di Pechino, e una proiezione di potenza che potrebbe facilmente recidere le sue linee di comunicazione marittima, rendendo il Mar Cinese Meridionale un "Lago Pechino", per dirla con le parole di Abe<sup>3</sup>.

1 MOFA (2013), *Bounty of the Open Seas: Five New Principles for Japanese Diplomacy*, 18 gennaio, disponibile online al link [https://www.mofa.go.jp/announce/pm/abe/abe\\_0118e.html](https://www.mofa.go.jp/announce/pm/abe/abe_0118e.html).

2 MOFA (2007), *Confluence of the Two Seas*, 22 agosto, disponibile online al link <https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/pm0708/speech-2.html>.

3 Abe, S. (2012), "Asia's Democratic Security Diamond," Project Syndicate, 27 dicembre.

La diplomazia giapponese nel Sud-Est asiatico è stata tradizionalmente circoscritta a quella economica, ma sarebbe errato delimitarla entro un'ottica puramente mercantile. Influenti decisori politici statunitensi premetterono, già nel 1947-48, perché il Giappone venisse irrobustito economicamente in funzione antisovietica e non solo perché uno dei grandi centri industriali (e quindi, potenzialmente, militari) rimanesse allineato con Washington. Un Giappone prospero avrebbe occupato il vuoto lasciato dal collasso degli Imperi coloniali nel Sud-Est asiatico garantendo all'arcipelago, notoriamente povero di risorse naturali, un vitale sbocco economico. Al contempo, i Paesi scossi da tumultuosi processi postcoloniali avrebbero preferito il libero scambio col Giappone alle sirene del comunismo<sup>4</sup>. Così, il coinvolgimento del Giappone nel Sud-Est asiatico durante la Guerra fredda si inseriva appieno nell'ottica neomercantile della cosiddetta "linea Yoshida" (*Yoshida rosen*), che dava precedenza alla ricostruzione economica a scapito della proiezione di potenza, come confermato dal corollario di Fukuda Takeo (la cosiddetta "dottrina Fukuda") del 1977. Di contro, la sola proiezione economica del Giappone nella regione, in Paesi ASEAN e non, avrebbe al contempo stabilizzato la regione dilaniata dalla guerra del Viet Nam contribuendo ad avviare il commercio intra-settoriale e le reti produttive regionali, una vera e propria "fabbrica Asia" (*factory Asia*). Nel 1990 l'economia giapponese, tenendo conto del valore nominale del PIL, costituiva il 14% dell'economia mondiale e le economie dell'Asia Orientale combinate (Cina, Hong Kong, Taiwan, Corea del Sud, "ASEAN-5", Viet Nam e India) corrispondevano al 50% del PIL giapponese; nel 2000 la percentuale arrivava al 70%.<sup>5</sup> A questi numeri corrispose un senso di autocompiacimento sul perdurare della *primacy* economica giapponese in Asia Orientale, con poche serie minacce alla sicurezza nell'immediato post-Guerra fredda. Di contro, l'ascesa economica e militare della Cina, culminata nel sorpasso del PIL nipponico nel 2010 e lo sviluppo di forze di proiezione navali, ha richiamato l'attenzione degli strateghi giapponesi già a metà degli anni Duemila.

L'iniziativa di Tokyo a favore di un "Indo-Pacifico Libero e Aperto" (*Free and Open Indo-Pacific – FOIP*) ha assunto diverse trasmutazioni nel corso degli anni, ma la sua genealogia deve essere fatta risalire al cosiddetto "Arco della Libertà e della Prosperità" (*Arc of Freedom and Prosperity – AFP*), una visione strategica enunciata dall'allora ministro degli Esteri Aso Taro nel 2006. La mia ricerca sulla politica estera e di sicurezza del Giappone nei confronti della Cina, facilitata da *fieldwork* pluriennali a Tokyo e Washington D.C., fa risalire l'emergere di una grande strategia proprio alla ristretta cerchia di decisori politici attorno ad Abe e Aso – un suo sodale<sup>6</sup>. E l'avvento di una visione strategica giapponese che

controbilanciasse più attivamente la Cina a livello militare ed economico mentre, sul fronte del *soft power*, coincideva non a caso con le iniziative dell'alleato americano, con cui l'establishment della sicurezza nazionale giapponese era arrivato a stabilire obiettivi strategici di comune accordo già nel 2005<sup>7</sup>. Ma l'AFP venne ritenuto indigesto dai Paesi dell'Asia Sud-orientale e dal premier asiatico e conservatore vecchio stampo, Fukuda Yasuo, che succedette ad Abe nel 2007. Il timore riguardava un'esagerata securitizzazione dei mari del Sud-Est asiatico in funzione anticinese, con annessi toni neoconservatori che poco si sposavano con i diversi regimi autoritari in seno all'ASEAN.

Una componente securitaria è innegabile. Abe ha coerentemente premuto per una parallela opera di bilanciamento esterno della Cina attraverso le intese cordiali con India e Australia e un approfondimento dell'alleanza nippo-americana. Il *Quadrilateral Security Dialogue (QUAD)* – un'iniziativa promossa da Abe durante la sua prima esperienza di primo Governo e resuscitata nel secondo – mira a coordinare le iniziative di tali potenze marittime in funzione della proiezione cinese nei mari. E si consideri che il QUAD è considerato il "centro della FOIP" dallo stratega che ha escogitato l'AFP<sup>8</sup>. Così, ad esempio, i due Governi Abe hanno ritrovato nelle esercitazioni militari congiunte uno strumento per coordinare le operazioni della Marina giapponese con quelle dei membri del QUAD, con l'eventuale allargamento ad attori europei. Premendo al contempo per una proiezione navale che andasse ben al di là del Mar Cinese Orientale, il secondo Governo Abe ha coinvolto diversi Paesi ASEAN – Viet Nam e Singapore *in primis* – in scali strategici e diplomazia navale impensabile solo dieci anni fa. Va da sé che il Mar Cinese Meridionale, principale sbocco per i mari della Cina e teatro di numerose dispute territoriali e marittime con diversi Paesi ASEAN, sia stato al centro delle iniziative giapponesi.

Una politica estera cinese decisamente più assertiva e intraprendente sotto Xi Jinping, e l'uso oculato del Giappone di leve persuasive extra-militari, hanno favorito l'exportazione del concetto di Indo-Pacifico, pur se declinato in maniera poliedrica dai diversi Stati e organismi multilaterali. Ad oggi si annoverano l'Australia e gli Stati Uniti – che per la prima volta nella storia, hanno fatto proprio un'iniziativa di politica estera e di sicurezza di un Paese alleato – l'India, la Francia, la Germania, l'Olanda e l'ASEAN. Sotto la presidenza indonesiana, l'ASEAN si è dotata nel 2019 di un proprio *outlook* sull'Indo-Pacifico e, attraverso l'intercessione della Thailandia su Pechino, i Paesi ASEAN si sono prima accertati che non ci fossero remore da parte della Cina.

Eppure, la componente securitaria della FOIP è rimasta immutata: il QUAD è stato resuscitato nel 2017, e i meeting si sono fatti via via più regolari, potenzialmente allargandosi ad

4 Green, M.J. (2017), *By More than Providence: Grand Strategy and American Power in the Asia-Pacific since 1783*, New York: Columbia University Press, pp. 264-65.

5 Shiraishi, T. (2015), "Japan's Asia/Asia-Pacific policy in flux" in Y. Funabashi e B. Kushner (eds), *Examining Japan's Lost Decades*, London: Routledge, p. 207.

6 Si veda, ad esempio: Pugliese, G. (2017), "Japan's Kissinger? Yachi Shotaro, the State Behind the Curtain", *Pacific Affairs*, Vol. 90(2), pp. 231-52; Id. (2017), "Kantei Diplomacy? Japan's Hybrid Leadership in Foreign and Security Policy", *The Pacific Review*, Vol. 30(2), pp.152-68.

7 Silove, N. (2016), "The Pivot before the Pivot: U.S. Strategy to Preserve the Power Balance in Asia", *International Security*, Vol. 40(4), pp. 45-88.

8 "Japan's Grand Strategy in the 21st Century. N. Kanehara Nobukatsu's speech", *Nissan Institute of Japanese Studies Seminar Series*, evento online, 30 ottobre 2020.

altri Paesi. Pur se mosso da intenti chiaramente atti a negare una sfera di influenza cinese nel Sud-Est Asiatico, e con una componente securitaria, il Governo giapponese ha cercato di smussare gli angoli della FOIP già verso la fine del 2018, diminuendone la valenza strategica (sulla carta) ed enfatizzandone la libertà e l'apertura in senso economico anziché politico. Al contempo, Tokyo rassicurava Pechino riguardo la complementarità del FOIP con la *Belt and Road Initiative*, se non altro a livello retorico. Insomma, con l'inasprirsi delle relazioni sino-americane, Tokyo si ritagliava uno spazio per rassicurare i Paesi ASEAN circa il carattere costruttivo della FOIP giapponese. La *débâcle* dell'Arco della Libertà e della Prosperità è servita come monito.

Il Giappone di Abe ha ingaggiato i Paesi ASEAN anche attraverso leve economiche utilizzate in senso strategico. A partire dal primo Governo Abe, Tokyo ha contabilizzato navi della Guardia costiera, aerei per il pattugliamento marittimo e finanche azioni di "capacity building" per gli operatori degli stessi come *Official Development Assistance (ODA)*, ovvero aiuti allo sviluppo. E i principali beneficiari sono gli Stati ASEAN con accese dispute territoriali e/o marittime con Pechino: Filippine, Viet Nam ed Indonesia. Una scorsa veloce ai progetti infrastrutturali della FOIP giapponese nei Paesi ASEAN lascia intendere un ritrovato interesse nella promozione dei propri campioni nazionali e l'esportazione di sovraccapacità, ma anche un intento di natura geopolitica nel contrastare l'avanzata cinese<sup>9</sup>. Ad esempio, il Giappone si è fatto promotore di direttive ferroviarie Est-Ovest nell'area del Mekong, in contrasto con quelle Nord-Sud promosse dalla Cina<sup>10</sup>. Infine, in termini di asset detenuti e di internazionalizzazione della valuta, gli investimenti giapponesi appaiono ancora superiori a quelli ufficiali cinesi<sup>11</sup>, ancorché non sia facile fare comparazioni tenendo conto delle notevoli opacità intorno agli investimenti ufficiali cinesi.

9 Yoshimatsu, H. (2017), "Japan's Export of Infrastructure Systems: Pursuing Twin Goals through Developmental Means", *The Pacific Review*, Vol. 30(4), pp. 494-512.

10 Cfr. Joint Statement of the 12th Mekong-Japan Summit, 13 novembre 2020, disponibile online al link <https://www.mofa.go.jp/files/100115097.pdf>.

11 Bird, M. (2020), "Japan's Silent Belt and Road Is Beating China's", *The Wall Street Journal*, 22 aprile.

La promozione del *Comprehensive and Progressive Trans-Pacific Partnership Agreement*, che include diversi Paesi ASEAN, aspira chiaramente ad ancorare economie minori nell'orbita giapponese e potenzialmente, in futuro, americana. Il mega-trattato commerciale del *Regional Comprehensive Economic Partnership Agreement (RCEP)*, a guida ASEAN e recentemente firmato, piace al Giappone nella misura in cui si espanda all'India per diluire il peso economico di Pechino.

E il Giappone ha giocato un ruolo di sponda all'alleato americano, sia con l'amministrazione di Barack Obama sia con quella di Donald Trump: generosi aiuti allo sviluppo alle Filippine hanno evitato una rottura sul fronte strategico tra il populista Rodrigo Duterte e gli Stati Uniti; e se Trump ha favorito alcuni Paesi ASEAN con la sua offensiva tecno-commerciale contro la Cina, il Giappone ha inaugurato nel 2020 una *Supply Chain Resilience Initiative* con l'Australia e l'India, mettendo 2,3 miliardi di dollari a disposizione di imprese giapponesi interessate a delocalizzare fuori dalla Cina.

Come cambierà l'approccio di Suga Yoshihide? Non di molto. Suga è stato il potentissimo capo di Gabinetto di Abe lungo l'intera premiership di Abe, la più longeva della storia del Paese. Suga è stato sicuramente scelto da Abe come delfino perché non disfacesse la sua eredità politica, dall'*Abenomics* alla politica estera e di sicurezza. Lo stesso Suga ha ammesso sia le proprie carenze in politica estera sia il desiderio di seguire i suggerimenti del Ministero degli Affari Esteri giapponese e dello stesso Abe<sup>12</sup>. Se si considera che il fautore del FOIP, Ichikawa Keiichi, fu già segretario esecutivo di Suga, si ravvede che il concetto – nelle intenzioni del Governo attuale – non scomparirà. Bisogna ora capire che postura assumerà la nuova presidenza statunitense di Joe Biden nei confronti della visione strategica giapponese.

12 Mainichi Shinbun (2020), "Japan PM Hopeful Says he May Need Help from Abe on Diplomacy", 13 settembre.

Alcuni articoli di **RISE** possono essere letti in inglese sul sito web di **New Mandala**, uno dei blog più prestigiosi sul Sud-Est asiatico contemporaneo, attivato presso la Coral Bell School of Asia Pacific Affairs dell'Australian National University (ANU) all'indirizzo <https://www.newmandala.org/>. Inoltre, è possibile leggere un articolo di questo fascicolo sul sito di **China Files – Reports from China**, all'indirizzo <https://www.china-files.com/>.

# IL GIAPPONE E IL SUD-EST ASIATICO NELLA SECONDA GUERRA MONDIALE

di *Andrea Revelant*

**D**urante la Seconda guerra mondiale, il Giappone tentò di giustificare la sua politica aggressiva presentandola come finalizzata alla liberazione dei popoli asiatici dal giogo coloniale e dall'imperialismo "euro-americano". Secondo la propaganda, sotto la guida nipponica sarebbe iniziata la costruzione di una comunità regionale fondata su uno spirito di fratellanza e sostegno reciproco. Questo progetto divenne noto come "Sfera di coprospertà della Grande Asia Orientale", secondo l'espressione lanciata dal Ministro degli Esteri Matsuoka Yosuke nell'agosto 1940. Si trattava di un'elaborazione, in chiave più ambiziosa, di un obiettivo geopolitico dichiarato due anni prima dal Governo di Tokyo per dare legittimità alla guerra contro la Repubblica cinese. In quella forma iniziale, la prospettiva era ancora limitata alla cooperazione politica ed economica tra Giappone, Cina e Stato fantoccio della Manciuria; quest'ultimo era stato creato dall'Esercito imperiale nel 1932, dopo aver occupato il Nord-Est cinese.

In una logica di contrapposizione tra grandi blocchi regionali, i fautori dell'espansionismo si convinsero presto della necessità di inglobare il Sud-Est asiatico nella sfera egemonica giapponese, nonostante il rischio elevato di provocare uno scontro con l'Impero britannico e gli Stati Uniti. L'Asia sud-orientale era infatti ricca di materie prime che apparivano indispensabili per il raggiungimento dell'autosufficienza economica, senza la quale sarebbe stata compromessa la sicurezza nazionale. Nell'immediato, bisognava reperire mezzi adeguati a sostenere una guerra di logoramento in Cina. Le Indie Olandesi, in particolare, rappresentavano per il Giappone l'unica fonte di petrolio alternativa agli Stati Uniti, all'epoca principali fornitori di questa risorsa strategica.

Oltre al protrarsi del conflitto in Cina, la decisione di procedere con l'"avanzata a Sud" ebbe quali fattori determinanti: il fallimento del tentativo di espansione a danno dell'Unione Sovietica, con la disfatta giapponese a Nomonhan nel 1939; la denuncia del trattato bilaterale di commercio decisa da Washington nello stesso anno, cui seguirono sanzioni economiche di crescente gravità; nonché i successi militari della Germania nazista nella prima fase del conflitto mondiale, che inibirono la capacità di reazione delle potenze coloniali in Asia. L'esercito nipponico penetrò dapprima nel Tonchino, in modo da tagliare la principale via di rifornimento rimasta ai nazionalisti cinesi. Nell'estate del 1941,

il Governo di Vichy non poté che consentire a un ulteriore stanziamento di truppe giapponesi nell'Indocina meridionale. Come ritorsione, il 1° agosto gli Stati Uniti posero l'embargo petrolifero al Giappone, seguiti in breve da Gran Bretagna e Paesi Bassi (il cui Governo era nel frattempo riparato a Londra). Lo stallo dei successivi negoziati nippo-statunitensi spinse Tokyo ad aprire le ostilità il 7-8 dicembre, con una vasta offensiva a sorpresa sia contro le colonie britanniche di Hong Kong, Singapore e Malaya, sia contro le basi statunitensi nelle Filippine e nel Pacifico, a cominciare da Pearl Harbor. Entro la prima metà del 1942, l'intera Asia sud-orientale cadde sotto il controllo giapponese.

Benché la "Sfera di coprospertà" fosse un concetto centrale nell'ideologia promossa dalle autorità imperiali durante la guerra, fin dall'inizio il suo potenziale di persuasione tra gli abitanti dei territori occupati fu intaccato dalla mancanza di coerenza logica. Nel discorso ufficiale, gli ideali di fratellanza pan-asiatica erano contraddetti da una visione gerarchica dei rapporti tra nazioni, che riservava ai giapponesi il posto più elevato anche in virtù di una loro presunta superiorità razziale. Nei confronti delle popolazioni locali, gli occupanti riprodusero i meccanismi discriminatori tipici del colonialismo "bianco", peraltro già applicati dal Giappone a Taiwan e in Corea. Soprattutto, però, la rappresentazione a parole del nuovo ordine strideva con una realtà di continue vessazioni e violenze.

Sul piano economico, l'integrazione regionale rimase sulla carta. L'azione dei giapponesi ebbe ovunque carattere predatorio, essendo volta all'estrazione di materie prime e altre risorse da destinare allo sforzo bellico. A tal fine la popolazione civile fu sottoposta a lavori forzati e costretta a comprimere i consumi tramite razionamenti, requisizioni e risparmio obbligato. In pratica, quindi, ciascun Paese fu trattato alla stregua di una unità autosufficiente, da cui ottenere approvvigionamenti per le Forze armate e per le industrie strategiche. Ne risultò una drammatica carenza di cibo e di beni d'uso quotidiano, con la conseguente rapida crescita dell'inflazione. Nonostante tale sfruttamento del Sud-Est, il Giappone non riuscì a raggiungere quegli obiettivi di produzione che avrebbero dovuto portarlo alla vittoria. Oltre a difettare di mezzi adeguati a gestire una regione così vasta, sotto i colpi del nemico gli invasori persero progressivamente la capacità di difendere i convogli marittimi, sostegno vitale dell'Impero. Di conseguenza, buona parte delle risorse inviate ai centri industriali non giunse mai a destinazione.

Il dominio giapponese assunse forme diverse nei vari Paesi costituenti la cosiddetta "Sfera di coprospertà", secondo le condizioni politiche locali e l'importanza strategica di ciascun territorio. Nel Sud-Est, le colonie britanniche e olandesi furono poste sotto un'amministrazione militare diretta. Alla Birmania fu poi concesso nel 1943 di formare un proprio Governo quale Stato indipendente; tale cambiamento formale restò tuttavia privo di sostanza. L'anno seguente anche i nazionalisti indonesiani ottennero una vaga promessa di indipendenza, che però rimase sospesa fino alla sconfitta giapponese. Nelle Filippine, gli invasori formarono un esecutivo provvisorio usando esponenti dell'élite nazionale, già da anni impegnata nel Governo dell'arcipelago sotto il pro-

tettorato statunitense. La Repubblica proclamata su queste basi nel 1943 fu soltanto un altro Stato fantoccio. Con tali concessioni politiche, per lo più di facciata, le autorità giapponesi cercarono di ottenere dai popoli asiatici una maggiore cooperazione in un contesto di guerra sempre più favorevole al nemico.

In Indocina si ebbe invece per quasi l'intera durata del conflitto una peculiare coabitazione tra forze imperiali e amministratori coloniali francesi. Questi ultimi, ormai in contatto con il Governo provvisorio della Francia liberata, furono infine rimossi con la forza nel marzo 1945. I giapponesi diedero quindi una parvenza di legittimità al loro dominio creando tre Stati nominalmente autonomi: Viet Nam, Cambogia e Laos. A capo di ciascuno posero i regnanti degli ex protettorati francesi. Diverso è ancora il caso della Thailandia, unico Stato indipendente in tutto il Sud-Est asiatico alla vigilia del conflitto mondiale. Sotto minaccia armata, nel dicembre 1941 il regno strinse alleanza con il Giappone, riuscendo così a mantenere intatta la sua struttura di Governo.

Le risposte locali al forzato ingresso di ciascun Paese nella "Sfera di coprosperità" abbracciarono l'intero spettro tra i due estremi dell'attiva collaborazione e della resistenza armata. I giapponesi trovarono migliore accoglienza laddove il loro arrivo apparve ai movimenti indipendentisti come un'opportunità per realizzare le aspirazioni nazionali. Ciò spiega in parte perché nelle Filippine il regime del presidente José P. Laurel godesse di scarso sostegno popolare: l'occupazione, oltre a caratterizzarsi subito per la sua durezza, rappresentò un regresso rispetto al sistema di autogoverno avviato nel 1935, con l'impegno di Washington a concedere la piena indipendenza all'arcipelago dopo un decennio. La resistenza filippina, molto numerosa, condusse un'estesa ed efficace guerriglia fin dal 1942, ricevendo sostegno materiale dalle Forze armate statunitensi.

Assai meno significativa fu l'opposizione agli invasori nelle colonie britanniche e olandesi del Sud-Est. Nelle Indie Orientali, in particolare, parte della popolazione manifestò inizialmente entusiasmo per la caduta dei dominatori europei. Le autorità giapponesi cercarono di sfruttare i preesistenti contrasti tra etnie, favorendo i gruppi maggioritari indonesiani per trarne utili collaboratori. Riservarono invece un duro trattamento ai cinesi, considerandoli infidi. Leader nazionalisti quali Sukarno e Mohammad Hatta approfittarono delle circostanze per gettare le basi organizzative della futura indipendenza indonesiana. Si sarebbero in seguito giustificati dei rapporti stretti con gli occupanti affermando che tale comportamento fosse stato necessario per far avanzare la causa nazionale.

In Birmania, i nazionalisti guidati da Aung San cambiarono fronte nel corso della guerra. Addestrati e armati dai giapponesi, così da appoggiarli nella campagna contro i britannici, compresero ben presto che l'indipendenza loro concessa era fittizia. Dopo aver costituito un'alleanza politica clandestina con altri gruppi, nel marzo 1945 Aung San lanciò l'insurrezione contro gli occupanti, affrettandone il ritiro dalla Birmania. In Indocina, come si è detto, il Giappone giocò tardivamente la car-

ta del nazionalismo asiatico. Il Viet Minh trasse vantaggio dallo smantellamento dell'amministrazione francese, intensificando le sue attività negli ultimi mesi di guerra.

Resta da considerare la Thailandia, dove il Primo Ministro Phibun Songkhram aveva instaurato nel 1938 un regime di stampo fascista. In questo caso, il Governo fornì al Giappone non solo sostegno logistico ma anche un attivo contributo militare, allettato dalla prospettiva di acquisti territoriali. La Thailandia riottenne in effetti i territori di frontiera in precedenza sottratti al Regno da francesi e britannici. o, l'alleanza con i giapponesi divenne impopolare a causa delle crescenti privazioni materiali imposte in nome della guerra. Il movimento clandestino di resistenza, coordinato dal reggente del re e sostenuto dagli Stati Uniti, riuscì a provocare la caduta di Phibun nel 1944. Il piano di insurrezione a Bangkok rimase inattuato a causa del sopraggiungere della resa del Giappone alle potenze alleate.

Il Giappone imperiale perseguì una politica di aggressione con il pretesto di restituire "l'Asia agli asiatici". Ironicamente, nel Sud-Est la guerra diede davvero una spinta al processo di decolonizzazione, sebbene con esiti del tutto diversi da quelli attesi dagli invasori. Debilitate dal lungo conflitto, al loro rientro nella regione le Potenze coloniali non riuscirono a sopire i vari movimenti indipendentisti, che si erano rafforzati sia collaborando con i giapponesi sia opponendosi agli stessi. I rapporti tra il nuovo Giappone democratico e i Paesi del Sud-Est rimasero a lungo segnati dai traumi del periodo bellico. Le riparazioni di guerra, stabilite tramite accordi bilaterali e versate tra gli anni Cinquanta e Settanta, rappresentarono un importante fattore di riavvicinamento internazionale. Il Giappone ottenne di fornire parte dei risarcimenti sotto forma di beni industriali e servizi, cogliendo in tal modo l'occasione per reinserirsi nei mercati asiatici. Le relazioni si mantennero tuttavia piuttosto fredde, nonostante gli Stati Uniti incoraggiassero Tokyo a contribuire allo sviluppo economico del Sud-Est in un'ottica di sicurezza regionale. Uno dei più significativi risultati di tale politica è stata l'istituzione della Banca asiatica di Sviluppo (*Asian Development Bank – ADB*), avvenuta nel 1966. Da allora, benché la ADB abbia sede a Manila, tutti i suoi presidenti sono stati giapponesi.

Per alcuni decenni, l'approccio mercantilista del Giappone al commercio internazionale non mancò di suscitare reazioni ostili tra i suoi partner economici in Asia. I rapporti migliorarono però gradualmente dopo la fine della guerra in Viet Nam, in un contesto geopolitico favorevole a un'intensificazione degli scambi tra Giappone e Paesi dell'*Association of South-East Asian Nations (ASEAN)*. Momento emblematico di questa svolta fu il discorso pronunciato a Manila nel 1977 dal premier giapponese Fukuda Takeo, oggi ricordato come manifesto della "dottrina Fukuda" per una cooperazione pacifica. Dagli anni Novanta, soprattutto dopo la crisi finanziaria del 1997, le relazioni tra Giappone e ASEAN hanno costituito un aspetto chiave di un processo di integrazione regionale esteso all'Asia Orientale e al Pacifico. La contemporanea ascesa della Cina a grande Potenza economica ha innescato nuove dinamiche, nonché motivi di tensione, in questo intreccio di crescente complessità.

# RESPONSABILITÀ ETICHE NELL'ERA DELLE GEOPOLITICHE NEGAZIONISTE: IL GIAPPONE E IL CASO DEL MYANMAR

di **Gianluca Bonanno**

Viviamo in un periodo storico che vede un'ingente proliferazione e diversificazione dei mezzi di informazione, che si spiega principalmente con la crescente influenza e diffusione delle notizie amatoriali che si diffondono anche attraverso l'utilizzo semi-incontrollabile dei cosiddetti social network. Ciò ha indubbiamente avuto effetti sia positivi sia negativi. Quelli negativi sono facilmente riassumibili nell'effettiva impossibilità di controllare la professionalità etica di tutti coloro che diffondono informazioni, un fenomeno che in questi ultimi anni si è guadagnato le prime pagine delle testate di tutto il mondo con, diremmo, l'hashtag "#fake news". D'altra parte, la conseguenza positiva della globalizzazione dell'informazione sta proprio nella possibilità di dare giustizia anche a chi, fino ad ora, non ha avuto modo di far sentire la propria voce.

Questo potentissimo dilemma sta scardinando le fondamenta dei poteri forti tradizionali, fino a costringerli a doversi difendere in accesi dibattiti, pubblici ed enormemente pubblicizzati. Chiari e recenti esempi sono, tra gli altri, i dibattiti elettorali negli Stati Uniti tra Donald Trump e Joe Biden; la deforestazione corrotta e incontrollata nel Brasile di Jair Bolsonaro; la crisi economica e umanitaria nel Venezuela di Nicolás Maduro; la guerra civile nella Siria di Bashar al-Assad; la perenne crisi palestinese; la crisi umanitaria degli Uiguri nella Cina di Xi Jinping; o quella dei Rohingya nel Myanmar di Aung San Suu Kyi<sup>1</sup>.

Che cosa accomuna gli esempi sopracitati? In tutti questi casi ci si è trovati di fronte a due principali fonti di informazione giornalistica, entrambe dirette, che si proclamavano uniche testimonianze affidabili dei fatti così come erano realmente accaduti: le fonti ufficiali, costituite da giornalisti (includendo sia quelli dei canali governativi, sia privati

e *freelance*) e quelle amatoriali (costituite da materiale anche audiovisivo immesso direttamente nel sistema, spesso senza modifiche, da membri della popolazione locale coinvolta negli avvenimenti riportati, e grazie a una o più piattaforme di condivisione su Internet). Niente di drammatico, si potrebbe pensare, se non fosse per il potere crescente che queste ultime hanno cominciato a esercitare su decisioni politiche e geopolitiche, un po' in tutto il mondo. Si veda il cambio di atteggiamento del Presidente statunitense uscente Trump riguardo a *fake news* e complotti di brogli elettorali; o il repentino cambiamento di rotta di Bolsonaro sulla foresta Amazzonica sotto pressioni europee<sup>2</sup>; o i primi spostamenti di missioni diplomatiche estere a Gerusalemme. Si riscontrano situazioni di stallo invece per le crisi in Paesi dove la diffusione di notizie prodotte a livello amatoriale non è riconosciuta come legittima e quindi ufficialmente ignorata, o addirittura non permessa e violentemente repressa: Venezuela, Siria, Cina, per citare gli stessi esempi della lista di cui sopra. Non è un caso che in ognuna di queste crisi, i Paesi coinvolti si difendano reciprocamente sul piano internazionale con la giustificazione di "interferenza in affari di politica interna". E il tutto avrebbe anche un senso se si analizzassero queste prese di posizione attraverso una lente tradizionalista, un po' da Guerra fredda diremmo. I Paesi in questione, infatti, risultano spesso essere Russia, Cina, Iran, Venezuela, Siria, Cuba, e più recentemente, Turchia<sup>3</sup>. In questi, come in altri Paesi, sembra quindi che il cosiddetto giornalismo amatoriale non riesca ancora a influenzare né decisioni politiche interne né tantomeno decisioni geopolitiche internazionali. Stiamo tuttavia parlando di Paesi con regimi pressoché autoritari, dove popolarità interna e ideologie spesso incidono più di ogni altra cosa.

Dunque, sembra che esistano due scenari di questa prima fase di globalizzazione dell'informazione diretta e di nuovi canali di influenza tra elettorati, comunità civile internazionale, e Governi. Un primo scenario in cui lo scontro globale fra informazione ufficiale e amatoriale innesca un costruttivo processo di revisione e, un secondo scenario, legato più alle tradizionali sfere di influenza, in cui la globalizzazione dei canali di informazione non riesce a fare breccia all'interno dei poteri forti. Il fattore interessante è che stiamo avendo dei risultati importanti anche all'interno di quel gruppo di Paesi autoritari che finora sembravano essere immuni a questo scontro aperto di idee. Basti pensare a come la comunità internazionale esiga sempre più spesso spiegazioni ogniquale volta un video amatoriale appare sulla rete: dai video nei presunti centri di detenzione forzata degli Uiguri, agli incendi nella foresta amazzonica, alle violenze etniche sui Rohingya. Davanti a prove inconfutabili, anche i Governi più autoritari escono allo scoperto, quanto meno spinti dal desiderio di confutarle, e proprio perché la comu-

<sup>1</sup> Non vengono contate qui le altre crisi mondiali, quasi del tutto ignorate, per esempio nello Yemen, Cameroon, Repubblica Democratica del Congo, Burkina Faso, Burundi, Mali, Sud Sudan, Nigeria, Repubblica Centrafricana, Somalia, e Afghanistan, in quanto purtroppo ancora tagliate fuori dagli interessi di questa fase iniziale di globalizzazione dell'informazione.

<sup>2</sup> Gonzales, J. (2020), "World's Biggest Trade Deal in Trouble over EU Anger at Brazil Deforestation", *Mangabay*, 6 luglio.

<sup>3</sup> La situazione politica in Africa è decisamente più volatile e complessa. Non verrà quindi presa in considerazione per questa analisi perché non serve a supportare né l'una né l'altra delle argomentazioni esposte.

nità internazionale pretende spiegazioni. Senza ingenuità, è chiaro come il tutto avvenga per mantenere alleanze politiche e commerciali, e non per il fatto di giustificarsi agli occhi del mondo. Certi Paesi non ne hanno mai avuto interesse. Tuttavia, la globalizzazione dell'informazione finora descritta sta avendo anche questo importante risultato, tranne in un caso: il caso del Giappone, che viene tenuto abilmente sottraccia.

Membro del G7, terza economia mondiale, storico alleato degli Stati Uniti e paladino della democrazia nell'area Indo-Pacifica, il Giappone è considerato da molti, grazie alla sua capacità di incorporare principi economici e politici liberali e, diremmo, occidentali, un modello a sé stante. Questo perché, storicamente, il Giappone ha saputo abilmente e velocemente sostituire decenni di aggressività imperialista a decenni di aiuto per lo sviluppo, e più in generale supporto scientifico-economico per tutti i Paesi dell'area Indo-Pacifica, e non solo. Inoltre, negli ultimi anni, il Giappone sta anche svolgendo un ruolo di fondamentale importanza per l'equilibrio delle grandi Potenze nell'area, quali Cina, India e Stati Uniti. Cerchiamo di capire se, come e perché le decisioni politiche e geopolitiche del Giappone sono in qualche modo influenzate dalla globalizzazione dell'informazione di cui sopra. Per questa analisi occorre innanzitutto ricordare che il Giappone, nonostante l'appartenenza al G7 e il ruolo esemplare che si promette di ricoprire nell'area, è al sessantaseiesimo posto nell'indice di libertà di informazione (*Press Freedom Index*) pubblicato annualmente da *Reporter senza frontiere*.<sup>4</sup> Tale indice prende in considerazione entrambi i canali di informazione descritti qui sopra (quindi anche il giornalismo dei social network a livello amatoriale). Tuttavia, è doveroso far notare che il Paese offre totale libertà sul proprio territorio per quanto riguarda l'utilizzo di Internet, e di qualsiasi piattaforma di condivisione in qualsiasi formato e da qualsiasi dispositivo. Quindi, in principio, le premesse per una divulgazione ampia e diversificata di notizie esistono. In pratica, il Giappone è una nazione altamente omogenea in cui l'utilizzo di lingue diverse dal giapponese anche in entourage internazionali è ancora molto raro, e in cui il 98% della popolazione è etnicamente giapponese e ha pochi contatti significativi con l'estero e con gli stranieri in generale.

Il fatto che il Paese abbia vissuto pacificamente dalla fine della Seconda guerra mondiale, malgrado esistano comunque ineguaglianze preoccupanti di carattere economico-sociale, ha creato una bolla di surreale sicurezza nell'animo della maggior parte dei giapponesi. Tant'è vero che esiste un termine, *heiwa-boke* ("Instupidito dalla pace"), con cui le vecchie generazioni spesso definiscono le nuove, totalmente distaccate da ciò che succede nel mondo. Questo significa che la popolazione avrebbe sì la possibilità materiale di informarsi, ma effettivamente le notizie estere che

vengono tradotte e diffuse internamente sono scelte con cura, e pochissime sono le fonti di giornalismo amatoriale in lingua giapponese che vengono diffuse tramite i social network. Il risultato è che l'elettorato giapponese non viene messo a conoscenza né ha interesse a informarsi su quelle che sono le crisi mondiali che, direttamente o indirettamente, potrebbero avere ripercussioni negli affari interni ed esteri della nazione.

Questa lunga premessa è assolutamente necessaria per comprendere le motivazioni che giacciono dietro scelte politiche e geopolitiche che il Giappone ha preso e continua a prendere, in particolar modo per quanto riguarda la sua influenza nell'area indo-pacifica e asia-pacifica. Numerosi sono gli esempi che si potrebbero fare, dalle dispute territoriali e marittime con Russia e Cina, ai rapporti diplomatici con Taiwan, al ruolo strategico di supporto agli Stati Uniti. Ma rischieremo di divagare. In quanto "esportatore di democrazia e di pace, e difensore dei diritti umani" nella regione, a noi interessa analizzare quale sia l'attuale strategia del Giappone nei confronti di temi più sensibili, quali per esempio le crisi umanitarie. Prenderemo, quindi, come caso studio la situazione dei Rohingya del Myanmar, storico *protégé* nonché ex-colonia giapponese. Molti di noi sono già a conoscenza della delicatissima situazione dei Rohingya, un gruppo etnico prevalentemente di religione islamica che risiede nel nord del Myanmar, nello stato del Rakhine, al confine con il Bangladesh. Esula dallo scopo di questo articolo un'analisi più approfondita della questione, né tantomeno una presa di posizione a riguardo, che sarebbe fuorviante ai fini del nostro ragionamento. Ci basti riassumerne i motivi principali. Innanzitutto, i dubbi sull'origine e sull'appartenenza geografica di questa etnia: per alcuni è il sopracitato Rakhine, per altri il confinante Bangladesh. Esistono valide argomentazioni per entrambe le tesi, e molto plausibilmente, si parla di una regione a cavallo degli attuali confini nazionali, ora inglobata nei due Paesi. Una legge sulla cittadinanza risalente già al 1982 non riconosce i Rohingya però tra le etnie del Myanmar<sup>5</sup>. Inoltre, prima dello scoppio delle violenze la quasi totalità delle persone viveva entro i confini territoriali birmani. Dal 2017, una serie di violenti scontri, perpetrati da entrambe le parti, ha convinto il Governo birmano a usare l'esercito per riportare l'ordine nell'area. Da allora, abbiamo assistito a una drammatica intensificazione delle repressioni verso questa etnia, di religione, lingua e costumi spiccatamente diversi dal resto del Myanmar. Di fatto, il Myanmar ha cercato di spingere i Rohingya al di fuori dei confini nazionali, con un ricorso massiccio e apparentemente indiscriminato alla violenza spesso ingiustificata, cercando di cancellare qualsiasi riferimento storico-culturale della loro presenza nel Rakhine<sup>6</sup>. Relegati in immensi campi profughi in Bangladesh e in alcuni ghetti tra la Thailandia e il Myanmar, per l'UNHCR,

4 Reporters Without Borders (2020), *World Press Freedom Index*, disponibile online al link <https://rsf.org/en/ranking>. Per un confronto, l'Italia è al quarantunesimo posto su un totale di 180 territori.

5 Tra le diverse restrizioni, non possono richiedere la cittadinanza, né documenti di identificazione, non possono possedere beni immobili né avere più di due figli per nucleo familiare.

6 McPherson, P. (2020), "As Myanmar Erases Names of Destroyed Rohingya Villages, U.N. Map-makers Follow Suit", *The Japan Times*, 2 settembre.



l'Agenda delle Nazioni Unite per i rifugiati, sono una delle etnie più perseguitate al mondo.

Tuttavia, è fondamentale notare come la questione dei Rohingya non sia esplosa dal nulla nel 2017. Anzi, se ne hanno già notizie durante l'epoca coloniale britannica. Gravi tensioni si riscontrarono nel 1939, durante tutta l'occupazione giapponese nella Seconda guerra mondiale, nel 1978 con il generale Ne Win al potere e successivamente, in un graduale crescendo, durante il controllo della giunta militare e nel 2009 con i primi naufragi in mare, le guerriglie del 2012, per arrivare infine ai fatti del 2017. Durante questi lunghi decenni, ci sono stati imponenti fughe migratorie a destra e a sinistra, poco controllate, e a volte poco documentate. E nonostante dal 2005 si sia cercato di (ri)trovare una patria a questi profughi, le violenze comunitarie e di Stato nel Rakhine non sembrano diminuire, scoraggiando di fatto qualsiasi tentativo di rimpatrio. Altrettanto giusto è, però, notare come la radicalizzazione violenta di alcuni gruppi interni ai Rohingya, separatisti e jihadisti, non abbia per niente aiutato la loro causa. È stata registrata la presenza di veri e propri *mujahideen* in assetto da jihad, con crescenti e preoccupanti contatti con organizzazioni terroristiche internazionali di stampo islamista. Una situazione, come si diceva all'inizio, molto complessa e delicata. Come mai allora per moltissimi anni non se ne è parlato? La risposta è, paradossalmente, abbastanza semplice. È solo dal 2017 che, tramite testimonianze dirette e di video amatoriali poi ripresi da alcuni premi Nobel e massicciamente diffuse su tutti i servizi di informazione ufficiali e non, che il mondo è venuto a conoscenza del problema, e si è cominciato a parlare di pulizia etnica prima, e crimini di guerra, contro l'umanità e genocidio poi<sup>7</sup>. La comunità internazionale ha cominciato a domandare spiegazioni, con tanto di udienze alla Corte Internazionale di Giustizia (CIG), al Tribunale Permanente dei Popoli, e alle Nazioni Unite. Difficile che questo problema passi inosservato, quindi. Tranne che in Giappone.

A causa del dilemma giornalistico spiegato all'inizio, infatti, le notizie estere riguardo (anche) a questa crisi vengono setacciate, e quasi niente compare in lingua giapponese. Pochissimi sono, tra coloro che parlano altre lingue, quelli interessati ad approfondire il tema una volta venuti in contatto con la notizia. Anche in ambito accademico l'interesse per queste crisi mondiali è irrisorio in maniera avvilente. A ciò va aggiunto il diffuso benessere della popolazione già menzionato, e la percepita impossibilità di fare qualcosa per risolvere problemi ritenuti così lontani. In realtà, non tutto il male viene per nuocere. Il Giappone ha, infatti, storicamente preferito usare la diplomazia e la geopolitica attraverso canali bilaterali, e con prese di posizione sempre molto tenui, che gli hanno consentito di salvare non solo la propria reputazione internazionale, ma anche i forti legami economici che lo mantengono alla terza posizione tra le economie

mondiali più sviluppate. Quindi, un elettorato poco sensibile ai fenomeni internazionali, e diremmo un po' apatico nel partecipare a iniziative globali di ampio respiro, fa esattamente al caso suo.

Come di dovere, il 10 novembre scorso, il primo ministro Suga Yoshihide e il ministro degli esteri Motegi Toshimitsu si sono profusamente congratulati con la Consigliera di Stato uscente Aung San Suu Kyi per la vittoria elettorale del suo partito, la Lega Nazionale per la Democrazia<sup>8</sup>. Il Giappone aveva anche mandato una missione di osservatori per aiutare il Governo birmano a condurre elezioni giuste e trasparenti. Nonostante le atrocità subite durante la Seconda guerra mondiale, i due Paesi vantano un'amicizia di acciaio, cementata da decenni di progetti di sviluppo e aiuti strutturali che hanno assicurato al Giappone un'indelebile posizione di "protettore" del Myanmar. Fino a che punto, però, decisioni geopolitiche bilaterali possono sopersedere a interventi di tipo umanitario?

Lo schieramento mondiale nei confronti della crisi dei Rohingya si è diviso secondo regole che profumano di un ritorno alla Guerra fredda. Aung San Suu Kyi, oltre che ministra anche premio Nobel per la Pace nel 1991, è stata oggetto di una campagna internazionale denigratoria proprio a causa della sua inerzia nel cercare di mediare tra le parti in conflitto. Dopo la Cina e l'India, anche il Giappone si è schierato tra le file dei negazionisti, affermando che "non esiste nessun genocidio, ma soltanto repressione del terrorismo praticato dall'Esercito della Salvezza dei Rohingya dell'Arakan"<sup>9</sup>. L'elemento interessante è che, mentre l'appoggio della Cina è interpretabile nel contesto della rivalità sino-statunitense e come giustificazione alla propria crisi interna degli Uiguri, e l'appoggio dell'India giustificabile alla luce delle politiche *hindutva*<sup>10</sup> di Narendra Modi e dei relativi conflitti interni (si veda il Kashmir), per il Giappone si tratta esclusivamente di una decisione puramente di politica estera. Non partecipa alle risoluzioni delle Nazioni Unite relative al caso, non usa ufficialmente il termine "Rohingya", preferendo "musulmani del Rakhine", o in alcuni casi addirittura "bengalesi", e sembra voler evitare qualsiasi riferimento ufficiale alla crisi. Organizza insieme al Governo birmano fiere per favorire gli investimenti, proprio anche nel Rakhine. Controverse sono state anche alcune donazioni elargite da potenti gruppi industriali giapponesi, quali la Kirin Holdings Company e la Japan Tobacco, a favore delle vittime delle violenze, ma il cui beneficiario, secondo quanto confermato anche da un'inchiesta indipendente di Amnesty International, è stato il *Tatmadaw*, ovvero l'esercito del Myanmar. Il capo delle

8 Giova ricordare che il Giappone sente un forte attaccamento emotivo con Aung San Suu Kyi, che negli anni Ottanta visse per un periodo a Kyoto, dove copriva un posto di ricercatrice nell'università cittadina. Altrettanto utile ricordare che il 3 novembre 2016, la stessa prestigiosa università le conferiva, con un ricevimento degno di un capo di Stato, un dottorato onorario per "il suo contributo alla promozione della libertà e della democrazia in Myanmar e nel mondo", cfr "Honorary Doctorate of Kyoto University awarded to Daw Aung San Suu Kyi (3 November 2016)", disponibile online al link [https://www.kyoto-u.ac.jp/en/about/events/news/office/kikaku-joho/kokusai-kikaku/news/2016/161103\\_1.html](https://www.kyoto-u.ac.jp/en/about/events/news/office/kikaku-joho/kokusai-kikaku/news/2016/161103_1.html).

9 Parole dell'ambasciatore del Giappone in Myanmar, Ichiro Maruyama (26 dicembre 2019), cfr. Lwin, N. (2019), "Japan Backs Myanmar's Claim That No Genocide Occurred in Rakhine State", *The Irrawaddy*, 27 dicembre.

10 È la forma predominante di nazionalismo indù in India.

7 Il caso è ancora sotto scrutinio alla CIG.

Forze armate Min Aung Hlaing ha ufficialmente ringraziato in più occasioni, affermando che le donazioni sono andate al "personale di sicurezza operativo nel Rakhine"<sup>11</sup>. Quindi, a questo punto, con quel "vittime delle violenze" sembra si facesse riferimento solo alle vittime militari. Questo farebbe pensare che il Giappone si rifiuti di riconoscere quanto affermato dalle Nazioni Unite e dalla CIJ. Se non fosse che nel limitrofo Bangladesh, dove si sono riversati centinaia di migliaia di profughi Rohingya, l'ambasciatore giapponese a Dhaka, Ito Naoki, avesse assicurato l'impegno del Giappone nel supportare economicamente il Bangladesh e nel mantenere la pace e la stabilità nell'area indo-pacifica, facendo rientrare in quest'azione diplomatica anche i programmi di rimpatrio per i Rohingya, dopo che il ministro degli esteri bengalese, AK Abdul Momen, dichiarò che circa un milione di apolidi rischiano sicuramente di mettere a repentaglio la sicurezza economica e sociale regionale e internazionale<sup>12</sup>. Ma il ministro stesso non potette fare a meno di sottolineare come il Giappone stesse davvero aiutando il Bangladesh con imponenti progetti di infrastrutture, con la cooperazione fra le Forze navali dei due Paesi e con accordi bilaterali per un Indo-Pacifico libero e prospero (*Free and Open Indo-Pacific – FOIP*). Peccato che, tra i pilastri del FOIP, non ci siano soltanto accordi commerciali e di prosperità economica, ma anche cooperazione per la pace e la stabilità, assistenza umanitaria e gestione delle catastrofi.

Perché allora tante contraddizioni apparenti nelle scelte geopolitiche del Giappone? Come già discusso, la preferenza di canali bilaterali, almeno in parte, spiega questo fenomeno. Un'altra spiegazione segue invece l'analisi fatta all'inizio di questo articolo. Di tutte queste notizie, quasi nessuna arriva all'elettorato giapponese, e non esiste un'opinione pubblica a riguardo della crisi umanitaria dei Rohingya, così come di altri importanti focolai presenti nel mondo. Il Governo non è quindi chiamato a dare spiegazioni al proprio elettorato, né tantomeno a giustificare le proprie prese di posizione in campo geopolitico. In altre parole, il popolo giapponese non sa e non ha interesse di come la comunità internazionale giudichi la diplomazia del proprio Paese, non per superba superiorità, ma per semplice mancanza di conoscenza. Non è un caso che il Giappone sia uno dei pochi Paesi moderni e liberali al mondo senza chiare leggi sui rifugiati (e sull'immigrazione in generale), accettandone in modo molto arbitrario e spesso discutibile solo circa una ventina all'anno. La comprensione stessa dell'opinione pubblica riguardo ai rifugiati è molto parziale, con chiari errori di interpretazione tra rifugiati e immigrati clandestini: da qui ha origine il disinteresse verso le crisi umanitarie e, più in generale, nel sapere che cosa succede oltre confine. C'è, invece, una parte molto consistente e influente dell'elettorato giapponese a cui sta molto a cuore la continuità di relazioni diplomatiche favorevoli tra il Giap-

pone e i singoli Paesi dell'area indo-pacifica, ma diremmo del mondo più in generale: l'imponente macchina economica costituita dalla miriade di piccole e grandi imprese commerciali che, grazie anche alla loro presenza nell'area, garantiscono al Paese del Sol Levante il suo primato economico e strategico. Il corpo diplomatico giapponese ha quindi tutto l'interesse a mantenere vivi gli accordi commerciali con i singoli Paesi, viste anche le crescenti mire espansionistiche dell'India e, soprattutto, della Cina. Certamente si sarebbero potute almeno evitare le donazioni ufficiali alle Forze armate in un periodo in cui tutti gli occhi del mondo erano puntati su di loro. Di sicuro qualcuno si sarà morso le dita quando è uscita la notizia. Ma il punto è un altro.

Nell'era della globalizzazione dell'informazione, in cui è difficile nascondersi agli occhi del mondo soprattutto in casi di ingiustizie molto gravi e diffuse come le crisi umanitarie, fino a che punto le decisioni geopolitiche di uno Stato possono essere giustificate dalla reazione del proprio elettorato e da pure considerazioni economiche? Se così fosse, che cosa ne resterebbe della distinzione tra Stati autoritari e Stati promotori di pace e stabilità? Fino a che punto si possono ignorare le decisioni, per esempio delle Nazioni Unite e della CIJ, senza minarne la credibilità, quindi destabilizzando un ordine di influenze geostrategiche messo in piedi in decenni di confronti diplomatici? Se, invece, si parla di costruire un nuovo ordine mondiale al di fuori di schemi tradizionali, quali le stesse Nazioni Unite, come possono i nuovi paladini della giustizia restare saldi al loro ruolo senza mettere a repentaglio i rapporti politici ed economici bilaterali con i Governi che dovrebbero denunciare? Queste ed altre sono le difficili domande a cui il Giappone, ma non solo, dovrà trovare una risposta credibile per meritarsi pienamente l'appellativo di "quintessential smart power" e di "leader dell'ordine liberale in Asia": non solo agli occhi di alcuni, ma di tutto il mondo<sup>13</sup>.

13 Johnson, J. (2019), "Japan the New Leader of the Liberal Order in Asia," Top Australian Think Tank Says, *The Japan Times*, 28 maggio.

11 Amnesty International (2018), *Japan: Investigate brewer Kirin over payment to Myanmar military amid ethnic cleansing of Rohingya*, 14 giugno, disponibile online al link <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2018/06/japan-investigate-brewer-kinin-over-payments-to-myanmar-military-amid-ethnic-cleansing-of-rohingya/>.

12 The New Nation (2020), "Japan to Work with Myanmar for Early Rohingya Repatriation", 17 novembre.

# MYANMAR, “L’ULTIMA FRONTIERA” DELLA DIPLOMAZIA INFRASTRUTTURALE DEL GIAPPONE NEL SUD-EST ASIATICO<sup>1</sup>

di Giulia Garbagni

## UN’AMICIZIA DI VECCHIA DATA

L’aiuto pubblico allo sviluppo (APS) rappresenta uno strumento fondamentale della politica estera del Giappone. Il Sud-Est asiatico ne è tradizionalmente il beneficiario principale, anche grazie al fatto che i programmi APS di Tokyo si sono evoluti dagli accordi di risarcimento bellico su cui il Giappone ha ricostruito la propria diplomazia regionale dopo la Seconda guerra mondiale. Fu proprio il Myanmar il primo Paese con cui il Giappone riuscì a stringere un accordo per le riparazioni di guerra, nel 1955, diventando così simbolo di speranza e oggetto di idealizzazione per i giapponesi, al punto da innescare un “boom birmano” (*biru-kichi*) nella cultura popolare nipponica negli anni Cinquanta e Sessanta<sup>2</sup>. Di converso, il Giappone ricopre un ruolo fondamentale nel mito di fondazione del Myanmar, secondo il quale il “padre della Patria” Aung San e i suoi leggendari trenta compagni ricevettero la loro educazione militare – necessaria a liberare il Paese dal giogo coloniale britannico – dalle truppe dell’Esercito imperiale giapponese stazionate sull’isola di Hainan, nell’estate del 1941.

Durante gli anni di isolazionismo socialista imposto dal Generale Ne Win (1962-88), il Giappone mantenne un accesso privilegiato alla giunta militare e alla burocrazia birmana<sup>3</sup>. Adottando la linea del “dialogo silenzioso” (*shizuka na taiwa*) con il regime militare, Tokyo fece proprio il ruolo di ponte (*kakehashi*) tra le democrazie occidentali e il Myanmar<sup>4</sup>, anche al rischio di generare tensioni con il suo alleato principale, gli Stati Uniti. Esempio fu il rifiuto del Giappone di uniformarsi al pesante regime sanzionatorio di Stati Uniti e Comunità Econo-

mica Europea a seguito della sanguinosa repressione militare del 1988. Dopo un’interruzione simbolica di alcuni mesi, Tokyo riprese le relazioni diplomatiche e commerciali con il Myanmar all’inizio del 1989. Ed ancora, nel 1997, nonostante l’opposizione di Washington, il Giappone giocò un ruolo fondamentale nel facilitare l’accesso del Myanmar nell’*Association of South-East Asian Nations (ASEAN)*<sup>5</sup>.

Il Myanmar ricopre una posizione particolare anche per Abe Shinzo, primo ministro giapponese dal dicembre 2012 all’agosto 2020, che non ha mai fatto segreto del proprio desiderio di rendere il Giappone “il migliore amico del Myanmar”<sup>6</sup>. Non solo Abe è stato il primo capo dell’esecutivo giapponese a visitare il Paese dopo ben trentasei anni, nel maggio 2013, ma il suo Governo ha anche visto un nuovo interesse diplomatico ed economico verso il Paese, la cui democratizzazione nel quinquennio 2011-15 ha contribuito a creare la percezione del Myanmar come “ultima frontiera” (*rasuto furontia*) per gli investimenti pubblici e privati del Giappone.

L’eredità più significativa del longevo Governo Abe è sicuramente la rivalutazione del ruolo strategico del Giappone nella regione dell’Asia-Pacifico – una priorità centrale della cosiddetta “dottrina Abe”<sup>7</sup>. In quest’ottica, il Myanmar rappresenta uno snodo fondamentale del cosiddetto “pivot silenzioso verso Sud”<sup>8</sup> del Giappone: un network infrastrutturale, economico e diplomatico che abbraccia l’ASEAN continentale per connettere le due più grandi democrazie d’Asia (il Giappone e l’India) sulla base del nuovo concetto strategico di *Free and Open Indo-Pacific*, il cui obiettivo implicito è quello di controbilanciare, con iniziative mirate quali la *New Tokyo Strategy for Mekong-Japan Cooperation*<sup>9</sup>, la *Belt and Road Initiative* cinese e, in particolare, la sua porzione di “sguardo verso Sud” (*Look South*), incentrata sulla posizione geostrategica dello Yunnan nel bacino del Mekong<sup>10</sup>.

Data la sua rilevanza – sia storica sia geostrategica – per il Giappone, il Myanmar si configura così come uno dei principali “campi di battaglia” non solo della rivalità sino-giapponese nel Sud-Est asiatico, ma anche della definizione stessa dell’aiuto allo sviluppo giapponese. Le politiche APS, gestite dalla JICA (*Japan International Cooperation Agency*, istituzionalmente legata al Ministero degli Esteri), non sono infatti rimaste immuni alla “dottrina Abe”, il cui focus strategico ha riaperto la profonda tensione tra le due vocazioni opposte dell’APS giapponese: la *human security* e lo stato sviluppatista.

1 Questo articolo è un riadattamento del tema affrontato in Garbagni, G. (2017), *The ‘Abe Shock’ to Japanese Aid Policy: Official Development Assistance (ODA) as a Tool of Geopolitical Competition in Myanmar*, tesi di Master, non pubblicata. University of Oxford.

2 Seekins, D.M. (2007), *Burma and Japan since 1940: from ‘Co-Prosperity’ to ‘Quiet Dialogue’*. Copenhagen: Nordic Institute of Asian Studies Press, pp. 46-8.

3 Il Giappone gode di una rete transnazionale senza paragoni di burocrati e ufficiali birmani formati in università giapponesi, tra cui figura anche l’attuale Consigliera di Stato Aung San Suu Kyi, che nel 1985-86 studiò per nove mesi alla prestigiosa Università di Kyoto. Seekins D.M. (2015), ‘Japan’s Development Ambitions for Myanmar: The Problem of Economics before Politics’, *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol. 34(2), pp. 113-38.

4 Black, L. (2013), ‘Bridging between Myanmar and International Society: Japan’s Self-Identity and Kakehashi Policy’, *The Pacific Review*, Vol. 2(4), pp. 337-59.

5 Steinberg, D.I. (2007), ‘The United States and Its Allies: The Problem of Burma/Myanmar Policy’, *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 29(2), pp. 219-37.

6 Söderberg, M. (2015), ‘Myanmar: The Last Frontier for Japanese Official Development Assistance (ODA) to Southeast Asia’, in Sugita Y. (ed.), *Japan Viewed from Interdisciplinary Perspectives: History and Prospects*, Lanham: Lexington Books, p. 150.

7 Hughes, C.W. (2015), *Japan’s Foreign and Security Policy Under the ‘Abe Doctrine’: New Dynamism or New Dead End*, Basingstoke e New York: Palgrave Macmillan.

8 Wallace, C.J. (2013), ‘Japan’s Strategic Pivot South: Diversifying the Global Hedge’, *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 13, pp. 479-517.

9 Inaugurata nel 2012 e rinnovata nel 2015, la *New Tokyo Strategy* prevede due approcci infrastrutturali paralleli nella regione del Mekong: uno “hard”, legato a progetti ingegneristici di connettività come la Asia Cargo Highway lungo l’*East-West Economic Corridor*, e uno “soft”, che include invece misure per la facilitazione del commercio (per esempio, l’armonizzazione doganale nella regione).

10 Summers, T. (2012), ‘(Re)positioning Yunnan: Region and Nation in Contemporary Provincial Narratives’, *Journal of Contemporary China*, Vol. 21(75), pp. 445-59.

## L'EREDITÀ OGATA: TRA HUMAN SECURITY E STATO SVILUPPISTA ALL'ESTERO

Il Giappone è stato il più convinto promotore, sia a livello ideologico sia finanziario, della *human security*, ovvero un paradigma di formulazione di politiche pubbliche emerso negli anni Novanta che antepone il livello umano di individui e comunità a quello nazionale dello Stato<sup>11</sup>. Il concetto ha avuto (e continua ad avere) un successo globale<sup>12</sup>. In Giappone, nella fattispecie, ha raggiunto il culmine della sua influenza nell'ambito delle politiche APS grazie a Ogata Sadako, ex diplomatica alle Nazioni Unite<sup>13</sup> che dal 2003 al 2012 ricoprì il ruolo di presidente della JICA. Le riforme avviate da Ogata, finalizzate ad allineare l'APS giapponese con le norme dell'*human security* tramite una nuova Carta dell'APS (*ODA Charter*) adottata nel 2003, furono talmente radicali da divenire comunemente conosciute con il termine Ogata shock.

Al centro dell'*Ogata shock* vi sono due idee fondamentali: da una parte, la definizione della riduzione della povertà come fine ultimo dell'aiuto allo sviluppo, dall'altra, invece, l'idea di *genba shugi* (letteralmente "campo-centrismo"), secondo la quale i progetti APS vanno disegnati e realizzati su misura per rispondere alle esigenze "del campo". Entrambi sono obiettivi programmatici che si pongono in netta opposizione alle precedenti pratiche APS del Giappone, basate sia sulla convinzione che la riduzione della povertà non sia tanto un obiettivo primario dell'aiuto allo sviluppo quanto piuttosto un effetto collaterale di crescita industriale e sviluppo infrastrutturale<sup>14</sup>, sia sull'eredità sviluppatista dell'approccio *one size fits all*, per cui i flussi APS vengono elargiti "all'ingrosso", ovvero dall'alto verso il basso<sup>15</sup>.

Questo atteggiamento, derivato dalla storia stessa dello sviluppo economico postbellico del Giappone, ha fatto sì che elementi tipici del cosiddetto "Stato sviluppatista"<sup>16</sup> quali l'industrializzazione basata sulle esportazioni, la creazione di partnership tra pubblico e privato (le "PPP") e la preferenza per progetti infrastrutturali di larga scala si riflettessero anche nelle politiche APS verso il Sud-Est asiatico.<sup>17</sup> La predilezione giapponese

per le grandi infrastrutture – ben visibile anche nei recenti esempi del "ponte dell'amicizia tra Giappone e Vietnam" ad Hanoi o del "ponte Tsubasa" in Cambogia, entrambi inaugurati nel 2015 – ha attirato forti critiche per ciò che molti percepiscono come una mera manifestazione dello stato sviluppatista all'estero, per cui l'APS si riduce a uno schema profittevole in cui gli aiuti allo sviluppo vanno a finanziare progetti la cui esecuzione è subordinata alla loro assegnazione a grandi compagnie giapponesi, secondo la logica dell'"aiuto legato" (*tied aid*)<sup>18</sup>.

Nel caso del Myanmar, le tradizionali politiche APS giapponesi sono addirittura state definite come *tarenagashi*: un termine poco elegante che indica "incontinenza", "rilascio di materiale tossico", e che descrive efficacemente un tipo di investimenti sconsiderato e dettato unicamente dall'immediato profitto economico (giapponese)<sup>19</sup>. Infatti, grazie a una generosa e conveniente interpretazione della definizione di "assistenza umanitaria" – estesa fino a coprire non solo vere e proprie emergenze, ma anche il completamento di progetti infrastrutturali APS classificati come "urgenti"<sup>20</sup> – il Giappone ha saputo navigare i turbolenti anni del regime militare birmano restando fedele al principio dell'"economia prima della politica".

## LA NUOVA ROTTA STRATEGICA DELL'APS: LA "DIPLOMAZIA DELLE INFRASTRUTTURE" E LE ZONE ECONOMICHE SPECIALI

Se l'*Ogata shock* aveva arginato e corretto queste tendenze sviluppatiste, il lungo Governo di Abe ha segnato una "rinascita del modello giapponese" nelle politiche di APS<sup>21</sup>. Sarebbe tuttavia sbagliato bollare quello di Abe come un approccio esclusivamente reazionario e dettato da obiettivi strettamente economici. Al contrario, il recente entusiasmo per i grandi progetti infrastrutturali e le Zone Economiche Speciali (ZES) va interpretato in un'ottica strategica che combina la tradizione di "APS sviluppatista" con le nuove esigenze strategiche del Giappone, al servizio di una "diplomazia infrastrutturale"<sup>22</sup> opposta e speculare ai colossali investimenti della Cina nel Sud-Est asiatico.

Possiamo individuare nel 2015 l'anno della svolta nelle politiche APS giapponesi verso il Sud-Est asiatico, allorché il Governo Abe ha adottato sia la nuova "Carta per la cooperazione allo Sviluppo" (CCS), nel febbraio 2015, sia la "Partnership per infrastrutture di qualità" nel maggio 2015. La prima sancisce l'allineamento delle politiche APS alla "dottrina Abe" e al suo

11 Il primo documento dell'ONU a delineare il concetto, lo *Human Development Report* del 1994, fu fortemente voluto da Matsuura Koichiro, un alto ufficiale dell'UNESCO. Nel 1998, l'allora primo ministro Obuchi Keizo annunciò la creazione dello *UN Trust Fund for Human Security (UNTFHS)*, per il quale il Giappone servì come unico donatore fino al 2008. Kuruu, K. e Kersten, R. (2012), "Japan as an Active Agent for Global Norms: The Political Dynamics Behind the Acceptance and Promotion of Human Security", *Asia-Pacific Review*, Vol. 18(2), pp. 115-37.

12 Il Canada e la Norvegia hanno sviluppato delle scuole di pensiero sulla *human security* alternative a quella giapponese: le prime supportano una definizione stretta del problema focalizzandosi sul concetto di "libertà dalla paura" (*Freedom from fear*), strettamente connesso alla sicurezza militare. Tokyo invece promuove un'interpretazione ampia di *human security* per rispondere alla "libertà dalla necessità" (*Freedom from want*), legata all'ambito economico. Hynek, N. (2012), "Japan's Return to the Chequebook? From Military Peace Support to Human Security Appropriation", *International Peacekeeping*, Vol. 19(1), pp. 62-76.

13 Prima di ricoprire la presidenza della JICA, Ogata aveva guidato l'UNHCR e (a fianco di Amartya Sen) la Commission on Human Security dell'ONU dal 2001 al 2003, producendo l'influente report "Human Security Now".

14 Una posizione perfettamente riassunta da Izumi Ohno, I. e Kenichi Ohno, K., "La promozione industriale può anche essere andata fuori moda a Washington, ma la sua esecuzione è assolutamente necessaria per uno sviluppo sostenibile", cfr. Ohno, I. e Ohno, K. (2002), "Global Development Strategy and Japan's ODA Policy", *National Graduate Institute for Policy Studies*, p. 6, disponibile online al link [http://www.griips.ac.jp/forum-e/pdf\\_e01/ODA7.pdf](http://www.griips.ac.jp/forum-e/pdf_e01/ODA7.pdf).

15 Kamidozono, S.G., Gómez O.A., e Mine Y. (2016), "Embracing Human Security: New Directions of Japan's ODA for the 21st Century", in Kato, H., Page, J. e Shimomura, Y. (eds), *Japan's Development Assistance: Foreign Aid and the Post-2015 Agenda*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 205-21.

16 Teorizzato per la prima volta in ambito giapponese da Johnson, C. (1982), *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford: Stanford University Press.

17 Si veda ad esempio Arase, D. (1994), "Public-Private Sector Interest Coordination in Japan's ODA", *Pacific Affairs*, Vol. 67(2), pp. 171-99.

18 Hook, S.W. e Zhang G. (1998), "Japan's Aid Policy since the Cold War: Rhetoric and Reality", *Asian Survey*, Vol. 38(11), pp. 1051-66.

19 Steinberg, D.I. (1990), "Japanese Economic Assistance to Burma: Aid in the 'Tarenagashi' Manner?", *Crossroads: An Interdisciplinary Journal of Southeast Asian Studies* Vol. 5(2), pp. 51-107.

20 Per esempio, dopo la liberazione di Aung San Suu Kyi dagli arresti domiciliari nel 2002, Tokyo annunciò – non senza destare controversie visto che a beneficiarne sarebbe stata la giunta militare – la concessione di un pacchetto di aiuti da 5,2 milioni di dollari per la riparazione della centrale elettrica di Baluchang (già costruita negli anni Sessanta grazie a un accordo di riparazioni di guerra col Giappone), giustificandone l'urgenza sulla base del fatto che l'impianto copre il fabbisogno elettrico di quasi il 20% del Myanmar. Edström, B. (2009), "Japan and the Myanmar Conundrum", *Institute for Security and Development Policy*, pp. 39-40.

21 Sasada, H. (2019), "Resurgence of the 'Japan Model'? Japan's Aid Policy Reform and Infrastructure Development Assistance", *Asian Survey*, Vol. 59(6), pp. 1044-69.

22 Miller, T. (2017), *China's Asian Dream: Empire Building along the new Silk Road*, Londra: Zed Books.

obiettivo di “pacifismo proattivo”. La CCS 2015, infatti, legittima il ruolo del Giappone come distributore di APS in quanto “potenza globale responsabile” e “primo Paese sviluppato in Asia”, stabilendo una corrispondenza precisa tra “la pace e la prosperità” della regione e la sicurezza nazionale del Giappone<sup>23</sup>.

È proprio l’esplicito riferimento all’interesse nazionale (*kokueki*) la cifra distintiva dell’approccio di Abe all’APS: un approccio stato-centrico che ha ben poco a che vedere con l’eredità di Ogata. Infatti, nella CCS 2015 il concetto di *national security* (*kokka anzen hoshō*) sostituisce quasi completamente quello di *human security* (*ningen anzen hoshō*), menzionato solo nei paragrafi finali. Inoltre, la CCS 2015 delinea come obiettivo dell’APS giapponese lo “sviluppo economico ad alta qualità e la riduzione della povertà raggiunta tramite questo”: una formulazione che non lascia dubbi sull’inversione di marcia rispetto alle priorità dell’era Ogata, quando la riduzione della povertà era l’obiettivo primario della *human security*. Per il Giappone di Abe questo obiettivo rimane solo un effetto collaterale (benvenuto) di ciò che veramente conta: lo sviluppo economico “di alta qualità”.

La qualifica del tipo di sviluppo è fondamentale per la nuova rivalità infrastrutturale con la Cina, e si intreccia con l’altro elemento chiave dell’approccio di Abe: la “Partnership per Infrastrutture di Qualità” (PIQ), l’alternativa giapponese alla Banca asiatica per gli Investimenti in Infrastrutture (*Asian Infrastructure Investment Bank – AIIB*) di iniziativa cinese<sup>24</sup>. Se nei suoi discorsi sulla PIQ Abe non ha mai menzionato la Cina esplicitamente, i suoi riferimenti all’“averne avuto abbastanza di cose convenienti ma che si rompono subito<sup>25</sup>” non suonano certo come casuali per Paesi del Sud-Est asiatico quali il Myanmar, dove è ormai di uso comune l’espressione *tayoke-set tayet-soke* (ossia, “Aggeggio cinese: rotto in un giorno”)<sup>26</sup>.

Se immaginiamo la strategia diplomatico-infrastrutturale giapponese e cinese nel Sud-Est asiatico continentale come due vettori, l’approccio di Tokyo si estende orizzontalmente da Est a Ovest verso l’India, mentre quello di Pechino verticalmente da Nord a Sud attraverso lo Yunnan. È in questo contesto che si collocano le tre nuove Zone Economiche Speciali (ZES) del Myanmar, create a partire dal 2015. Due di esse, Kyauphyu e Thilawa, sono a tutti gli effetti una *joint venture* tra il Governo birmano e, rispettivamente, Cina e Giappone. Kyauphyu, nello stato di Rakhine, offre a Pechino uno sbocco sul Golfo del Bengala, mentre Thilawa, con la sua posizione a circa venti chilometri a Sud-Est di Yangon e a centocinquanta da Moulmein (il terminale occidentale dell’*East-West Economic Corridor*), ha un immenso potenziale per i progetti di connettività “orizzontale” del Giappone nella regione.

Non sorprende quindi che gli investimenti giapponesi a Thilawa non siano guidati solo da grandi compagnie come Mitsubishi, Marubeni e Sumitomo, ma anche dalla JICA<sup>27</sup> e pertanto si intersechino con la nuova rotta APS di Abe. Sebbene tali investimenti siano stati liquidati come l’ennesimo trofeo sviluppatista di “Japan Inc”<sup>28</sup>, è fondamentale non dimenticarne l’estremo valore strategico per la diplomazia giapponese nel Sud-Est asiatico. Non a caso, la ZES di Thilawa è stata inclusa tra le poche mete della visita ufficiale di Abe in Myanmar nel 2013, durante la quale il primo ministro l’ha descritta come un progetto che il Giappone “deve far diventare un successo ad ogni costo”<sup>29</sup>.

La ZES di Thilawa rappresenta pienamente l’approccio “ibrido” del Governo Abe all’APS, un approccio che combina metodi sviluppatisti con obiettivi strategici. Infatti, da una parte, il progetto soddisfa la maggior parte dei requisiti di uno “stato sviluppatista all’estero”: per prima cosa, una PPP con aziende storicamente impegnate in grandi progetti infrastrutturali di APS; il focus sul settore manifatturiero per l’esportazione; e, infine, una mancata considerazione per l’impatto della ZES sulle comunità locali, con episodi di espropriazioni di terreni e conseguenti ricollocamenti forzati di interi villaggi<sup>30</sup>. Dall’altra, Thilawa rientra appieno nell’era “post-Ogata”: un’era dove la *human security* è stata pienamente sostituita dalle priorità della *national security* secondo un modello di “diplomazia economica statale” dettata da obiettivi strategici<sup>31</sup>. Di conseguenza, i principi centrali del modello Ogata quali la centralità degli individui (e non dello Stato), la priorità della riduzione della povertà (e non della crescita economica), e lo sviluppo di “infrastrutture sociali” dal basso verso l’alto (invece di infrastrutture di tipo “hard” imposte dall’alto) sono ora subordinati a obiettivi strategici.

Le improvvise dimissioni di Abe nell’agosto 2020 lasciano spazio a nuove incognite sulla scelta che i prossimi governi giapponesi faranno tra la *human security* e la *national security* nel loro approccio al Myanmar, in risposta, da una parte, a crescenti preoccupazioni strategiche, e dall’altra, alla profonda influenza che l’eredità Ogata continua a esercitare sulla cultura istituzionale della JICA. Nei prossimi anni, l’APS di Tokyo verso il Myanmar servirà da utile termometro per misurare non solo la rivalità sino-giapponese nel Sud-Est asiatico, ma anche la capacità del Governo birmano stesso di coniugare sviluppo economico e istituzioni democratiche, le vere garanti della *human security*.

23. La CCS 2015 è consultabile sul sito del Ministero degli Esteri del Giappone, disponibile online al link <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072774.pdf>.

24. Yoshimatsu, H. (2017), “Japan’s Export of Infrastructure Systems: Pursuing Twin Goals through Developmental Means”, *The Pacific Review*, Vol. 30(4), pp. 1-19.

25. Ufficio del Primo Ministro del Giappone. “Dai 21 kai Kokusaikōryū Kaigi “Ajia no Mirai” Bansankai – Abe Naikaku Sōri Daijin Supichi” [Discorso del Primo Ministro Abe alla Cena della 21ª Conferenza Internazionale “The Future of Asia”], 21 maggio 2015, disponibile online al link [http://www.kantei.go.jp/jp/97\\_abe/statement/2015/0521speech.html](http://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement/2015/0521speech.html).

26. Maung Aung Myoe (2015), “Myanmar’s China Policy since 2011: Determinants and Directions”, *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol. 34(2), pp. 21-54.

27. La ZES di Thilawa è per il 51% di proprietà birmana, divisa tra l’ente governativo Thilawa SEZ Management Committee (10%) e il consorzio di imprese private Myanmar Thilawa SEZ Holdings Public Limited (41%). Il Governo del Giappone detiene una quota diretta pari al 10% tramite JICA, mentre il restante 39% appartiene a MMS Thilawa Development Co Ltd (di cui Mitsubishi, Marubeni e Sumitomo detengono il 32.16% ciascuna). Sito Ufficiale, Thilawa SEZ Management Committee, disponibile online al link <http://www.myanmarthilawa.gov.mm/about-us>.

28. Slodkowski, A. (2012), “Special Report: How Japan Inc. Stole a March in Myanmar”, *Reuters*, 2 ottobre, disponibile online al link <http://uk.reuters.com/article/uk-japan-myanmar-idUKBRE89118P20121002>.

29. Ufficio del Primo Ministro del Giappone, 30 maggio 2013, disponibile online al link [https://www.youtube.com/watch?v=E\\_x624MJXlw](https://www.youtube.com/watch?v=E_x624MJXlw) (minuto 1:23).

30. Gabusi, G. e Boario M. (2020), “Industrial Policy and Special Economic Zones: Engaging Transformation in a Globalized World”, in Simpson A. e Farrelly N. (eds), *Myanmar: Politics, Economy and Society*. Londra: Routledge, pp. 120-35.

31. Bräutigam, D. e Tang X. (2012), “Economic Statecraft in China’s Overseas Special Economic Zones: Soft Power, Business or Resource Security?”, *International Affairs*, Vol. 88(4), pp. 799-816.

# GLI INVESTIMENTI DIRETTI GIAPPONESI IN THAILANDIA E IN VIET NAM

di *Manuele Mambelli*

**A**lcuni mesi fa, nel maggio 2020, i media hanno riportato lo spostamento di una parte consistente della produzione di un grande gruppo manifatturiero giapponese, Panasonic, dalla Thailandia al Viet Nam<sup>1</sup>. Quello spostamento ha sicuramente delle ragioni commerciali e strategiche. Due ragioni principali potrebbero essere la crescita economica del Viet Nam (con conseguente crescita del Paese come potenziale mercato), e l'entrata in vigore dell'accordo commerciale fra il Viet Nam e l'Unione Europea (UE)<sup>2</sup>, che renderà più semplice esportare prodotti giapponesi fabbricati in Viet Nam. Qualunque siano le cause, se lo spostamento relativo agli investimenti diretti giapponesi dalla Thailandia verso il Viet Nam continuerà, avrà probabilmente importanti conseguenze economiche e geopolitiche.

Gli investimenti diretti esteri (IDE) sono stati per decenni uno dei principali motori di sviluppo dei Paesi del Sud-Est asiatico. I primi cinque Paesi a formare il blocco regionale dell'*Association of South-East Asian Nations (ASEAN)*, Indonesia, Malaysia, Singapore, Thailandia e le Filippine (anche noti come "ASEAN-5"), hanno saputo attrarre IDE dai Paesi più industrializzati, e sfruttare l'afflusso di capitale e tecnologia, che li ha aiutati a raggiungere un livello di sviluppo socio-economico molto più elevato degli altri Paesi dell'area, Cambogia, Laos, Myanmar e Viet Nam (oggi anche noti come "CLMV"), i quali, per ragioni storiche di instabilità politica (guerre indocinesi, *Khmer Rouge* in Cambogia, regime militare in Myanmar) e anche a causa della Guerra fredda (influenza sovietica nei Paesi comunisti e chiusura al capitale e all'influenza dei Paesi del blocco americano) non hanno ricevuto in passato i benefici degli IDE da parte dei Paesi occidentali o del Giappone.

Negli ultimi anni, grazie a riforme politiche e commerciali e a un clima internazionale più sereno, anche questi Paesi a più basso reddito hanno visto una crescita notevole degli IDE. In questo articolo tratteremo il flusso degli investimenti del Giappone, il principale investitore diretto nei

Paesi ASEAN, in Thailandia e in Viet Nam. La Thailandia è stata la principale destinazione di investimenti diretti giapponesi nei Paesi ASEAN dagli anni Ottanta a oggi. Questo però potrebbe cambiare nel prossimo futuro. L'Indonesia nel 2019 ha superato la Thailandia per ammontare di investimenti giapponesi (il che è già successo in passato e potrebbe essere temporaneo), e il Viet Nam, seppure ancora distante, è stato negli ultimi tre anni il terzo Paese ASEAN per ammontare di investimento diretto giapponese<sup>3</sup>.

Per prima cosa, analizzeremo i dati, per cercare di capire se i numeri confermano la tendenza di questo spostamento degli investimenti dalla Thailandia verso il Viet Nam. Discuteremo poi alcune iniziative di enti pubblici e privati giapponesi in Viet Nam, per cercare di capire se ci sia un progetto politico verso una strategia di cooperazione, e per capire come tali iniziative potrebbero influenzare la tendenza degli investimenti diretti giapponesi nel Paese indocinese. Tratteremo poi dell'attitudine e reazione dei media e delle organizzazioni thailandesi verso questo aumento degli investimenti giapponesi verso il Viet Nam e relativo ridimensionamento del primato thailandese nell'area. Cercheremo, infine, di capire quale potrebbe essere l'impatto sull'economia e sull'assetto geopolitico del Sud-Est asiatico.

## NUMERI E TENDENZE

Nel 1986 il Viet Nam, reduce da decenni di guerre e con un Governo finalmente in pieno controllo del Paese, iniziò un programma di riforme economiche noto come *Doi Moi*. Alla metà degli anni Novanta le riforme cominciarono a produrre effetti e ad attrarre investimenti privati da Paesi stranieri. Al tempo, Singapore era già un Paese avanzato, mentre la Thailandia, la Malaysia, l'Indonesia e le Filippine avevano un livello di sviluppo economico modesto, ma in crescita costante. Cominciamo dunque a osservare le rilevazioni statistiche dal 1995.

Osserviamo che nel 1995 gli investimenti giapponesi nel Sud-Est asiatico erano distribuiti fra gli "ASEAN-5" in misura quasi uguale. Tuttavia, nel 1996 cominciarono sia l'ascesa della Thailandia a principale destinazione di capitale giapponese nel Sud-Est asiatico, sia gli investimenti giapponesi in Viet Nam. Nel decennio fra il 1996 e il 2005, il rapporto fra il flusso di capitale verso la Thailandia e verso il Viet Nam fu di oltre 7 (7,22) a 1, con una media di investimenti annuali verso la Thailandia di 1 miliardo e 232 milioni di dollari, mentre verso il Viet Nam la cifra si attestò a 171 milioni di dollari.

È nel 2006 che gli investimenti giapponesi in Viet Nam cominciano a crescere in maniera importante. In quell'anno triplicarono rispetto all'anno precedente (da 153 milioni nel

1 Reuters (2020), "Japan's Panasonic to Cut 800 Jobs in Thailand, Move Some Production to Vietnam Next Year", 21 maggio; Watanabe, K. (2020), "Panasonic to move appliance production from Thailand to Vietnam", *Nikkei Asia*, 21 maggio.

2 Comunicato stampa UE (2020), "Entrata in vigore dell'accordo commerciale UE-Viet Nam", 31 luglio, disponibile online al link [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip\\_20\\_1412](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_20_1412).

3 Japanese External Trade Organization (JETRO), "Japanese Trade and Investment Statistics", disponibile online al link <https://www.jetro.go.jp/en/reports/statistics.html>.

2005 a 467 nel 2006). Continueranno poi a crescere progressivamente, fino a raggiungere un picco di 3 miliardi e 266 milioni di dollari nel 2013. Nello stesso periodo, anche la Thailandia ha continuato ad attrarre sempre più investimenti dal Giappone, fino a raggiungere il picco di 10 miliardi e 174 milioni di dollari nel 2013.

Consideriamo ora il rapporto fra investimenti giapponesi in Thailandia e in Viet Nam a partire dal 2005, ovvero da quando il Governo di Hanoi ha cominciato ad attrarre investimenti giapponesi in maniera consistente fino al 2019. Consideriamo rispettivamente gli intervalli di quindici, dieci e cinque anni. Dal 2005 al 2019 la media degli investimenti annuali dal Giappone verso la Thailandia è stata di 4 miliardi e 105 milioni di dollari, mentre verso il Viet Nam è stata di 1 miliardo e 499 milioni. Il rapporto per quel periodo di tempo è di quasi 3 (2,74) a 1. Dal 2010 al 2019 la media degli investimenti annuali dal Giappone verso la Thailandia è stata di 5 miliardi e 120 milioni di dollari, mentre verso il Viet Nam di 1 miliardo e 972 milioni. Il rapporto per quel periodo di tempo si riduce a 2,60 a 1. Infine, dal 2015 al 2019 la media degli investimenti annuali dal Giappone verso la Thailandia è di 5 miliardi e 107 milioni di dollari, quasi invariata rispetto all'intervallo precedente, così come in Viet Nam, stabile a 1 miliardo e 926 milioni. Anche il rapporto, 2,65 a 1, è dunque quasi invariato. Le statistiche sembrano confermare solo parzialmente un cambio di direzione degli investimenti diretti giapponesi nel Sud-Est asiatico. Il Viet Nam cresce e attrae capitali dal Giappone in misura sempre maggiore, ma la Thailandia rimane il principale destinatario del capitale giapponese fra i Paesi ASEAN.

## LE POLITICHE DI COOPERAZIONE COMMERCIALE GIAPPONESE IN VIET NAM

Per capire se c'è effettivamente un cambio di direzione più significativo di quello che i numeri aggregati mostrano, consideriamo ora l'attenzione istituzionale data a iniziative di cooperazione e di promozione degli investimenti giapponesi in Thailandia e in Viet Nam.

La *Japan External Trade Organisation (JETRO)*, il principale organo istituzionale giapponese di promozione commerciale con l'estero, in una sezione della versione inglese del suo sito web, mostra le iniziative di cooperazione e investimento giapponese all'estero<sup>4</sup>. Notiamo che gli incontri istituzionali, le conferenze su investimenti, gli accordi di cooperazione, e altre iniziative di collaborazione fra il Giappone e il Viet Nam sono numerosi. Nel 2020, tre dei nove eventi nel sito riguardano il Viet Nam e, andando indietro negli anni, si nota un'attenzione particolare verso Hanoi, che tende a crescere negli ultimi anni.

Osserviamo che iniziative simili verso la Thailandia sono quasi del tutto assenti. La Thailandia è presente solo in incontri multilaterali (ad esempio, il "Mekong Five Economic Forum" del luglio 2015), o in incontri rivolti ad attrarre investimenti in Giappone, come l'*Invest Japan Symposium* tenuto a Bangkok nel 2017, che è anche l'ultima iniziativa di cooperazione commerciale fra la Thailandia e il Giappone presente nel sito. La minore presenza di iniziative di promozione e cooperazione non significa necessariamente che il Giappone stia disinvestendo dalla Thailandia. È più probabile che le aziende giapponesi siano già solidamente radicate in Thailandia e che gli sforzi di promozione commerciale verso l'estero siano rivolti verso nuovi Paesi. Inoltre, la Thailandia ha al momento un livello di sviluppo economico e una disponibilità di capitale molto più elevati rispetto al Viet Nam. Questi fattori, assieme a una valuta molto forte (nel biennio 2018-2019 il baht thailandese è stata la valuta che più si è apprezzata verso il dollaro in Asia), fanno della Thailandia non più un Paese dove produrre, ma un mercato per prodotti giapponesi e una fonte di capitale. Il che spiega gli eventi di promozione del Giappone come destinazione di investimenti thailandesi.

Il Vietnam offre, invece, costi di manodopera inferiori, ma condizioni logistiche e strategiche di valore simile a quelle della Thailandia<sup>5</sup> e, come già citato all'inizio di questo articolo, ha inoltre recentemente siglato un accordo commerciale con l'UE, che permetterà alle aziende giapponesi di produrre in Viet Nam ed esportare verso i mercati europei pagando tariffe minime.

## L'ATTITUDINE DEI MEDIA THAIANDESI

I media thailandesi hanno seguito e riportato la crescita del Viet Nam come meta di IDE con due tipi di reazione. Una più positiva, che vede un maggiore afflusso di capitali nell'area come un dato vantaggioso per tutti, anche per la Thailandia. Un altro tipo di reazione, più negativa, vede invece il Viet Nam come un Paese rivale nell'attrazione di capitale estero.

La reazione più positiva vede gli investimenti nei Paesi "CLMV" come una situazione *win-win*. La Thailandia potrebbe vedere ridurre la sua quota di investimento estero, ma rimarrà comunque al centro di un'area che crescerà in settori come la logistica, il turismo, il credito o la produzione energetica, che andranno a fornire le economie in crescita dei Paesi "CLMV". Inoltre, la Thailandia vede quei Paesi come meta di investimenti verso l'estero e anche come futuri mercati per le proprie aziende. Il centro di intelligence economi-

4 JETRO Topics, disponibile online al link <https://www.jetro.go.jp/en/jetro/topics/>.

5 Nel 2007, il *Logistics Performance Index (LPI)* della Banca Mondiale mostrava che, dal punto di vista logistico, la Thailandia era molto più efficiente del Viet Nam, ma nel 2018 il divario era minimo. Dal punto di vista strategico (commerciale), per le aziende giapponesi che vogliono decentrare la produzione, ma anche conquistare i mercati emergenti dell'area ASEAN, il Viet Nam offre gli stessi vantaggi di centralità sia geografica che politica (all'interno dell'ASEAN) della Thailandia, cfr. disponibile online al link World Bank (2018), *Global Ranking*, <https://lpi.worldbank.org/international/global>.

ca della Siam Commercial Bank scriveva in un rapporto del 2016 che "il nuovo afflusso di [IDE] giapponesi ha implicazioni per la Thailandia perché è situata strategicamente fra [i Paesi] "CLMV". La Thailandia può trarne beneficio servendo da centro più avanzato di manifattura, servizi, logistica e trasporti in grado di connettere le crescenti operazioni giapponesi attraverso la regione<sup>6</sup>".

I media che hanno reagito in maniera più negativa all'ascesa del Viet Nam, che considerano come un Paese con caratteristiche simili alla Thailandia e quindi una meta alternativa per gli investimenti esteri. Vedono, quindi, la situazione come un gioco a somma zero, dove un aumento del capitale, della tecnologia e dei posti di lavoro in un Paese comporta una diminuzione nell'altro. Le preoccupazioni degli osservatori dipendono dal fatto che il Viet Nam potrebbe sostituire il ruolo di principale centro manifatturiero giapponese nel Sud-Est asiatico, allo stesso modo in cui la Thailandia prese il posto di Malaysia e Singapore quando negli anni Ottanta le economie e i salari di questi due Paesi crebbero così tanto da rendere la produzione poco competitiva. I giornali che hanno riportato in maniera negativa il trasferimento delle aziende giapponesi dalla Thailandia al Viet Nam hanno spesso adottato toni polemici come in questi titoli: "La Shiseido scarica la Thailandia per andare a inserirsi in Viet Nam<sup>7</sup>", o "La Thailandia, campione degli investimenti esteri giapponesi, tiene d'occhio il Viet Nam, nuova meta degli investimenti<sup>8</sup>".

## L'IMPATTO DELLA CRESCITA DEL VIET NAM COME PRINCIPALE DESTINAZIONE DEGLI INVESTIMENTI GIAPPONESI (A SCAPITO DELLA THAILANDIA)?

È ragionevole dunque chiedersi se le preoccupazioni di alcuni osservatori thailandesi circa un cambio di destinazione degli investimenti giapponesi più a Ovest, verso il Viet Nam, siano fondate, o se abbiano invece ragione i commentatori più ottimisti sulle conseguenze di questo avvicendamento. In realtà, i numeri non sembrano giustificare i timori di un abbandono delle aziende giapponesi della Thailandia. Attualmente, la presenza giapponese nel Regno è ben radicata e, seppure meno che in Viet Nam, gli investimenti continuano ancora a crescere. L'esempio dell'azienda Panasonic, che abbiamo citato all'inizio di questo articolo, è significativo in questo senso. L'impianto di produzione, per esempio, di lavatrici in Thailandia che sarà chiuso occupa ottocento lavoratori, ma quelli costituiscono una minima parte delle circa 14.200 persone che lavorano per la Panasonic in Thailandia.

Se le tendenze attuali saranno confermate, possiamo prevedere che la Thailandia manterrà principalmente un livello di produzione volto a soddisfare il mercato interno thailandese, che in alcuni settori, primo fra tutti quello automobilistico, è uno dei maggiori mercati per le aziende giapponesi. Allo stesso tempo, vedremo il Viet Nam affermarsi come base di produzione per l'esportazione verso i mercati più opulenti di Europa, Nordamerica, e dello stesso Giappone. Questo influirà sicuramente sugli assetti geopolitici dell'area, ma in misura minore rispetto ad altri fattori quali la crescita economica generale dei vari Paesi ASEAN e i rapporti commerciali e politici con le altre potenze mondiali, la Cina in primo luogo. Se adotteranno le politiche giuste, volte a incrementare innovazione e diversificazione economica, sia il Viet Nam sia la Thailandia hanno il potenziale di prosperare, superare la trappola del reddito medio (la "middle-income trap") e diventare entrambi Paesi ad alto reddito nei prossimi anni. Concludiamo questo articolo augurandoci che questo accada possibilmente in maniera non conflittuale, ma cooperativa.

6 Economic Intelligence Center (2016), "Japan's FDI in ASEAN Sharpens Focus on CLMV", 1° febbraio, disponibile online al link [https://www.scbeic.com/en/detail/product/1956?fbclid=IwAR26kS5ofgQ3cKgy14U\\_Y0CAXFwGjxEmKZy-it5j91ZlyNV3fQvDN81dPGA](https://www.scbeic.com/en/detail/product/1956?fbclid=IwAR26kS5ofgQ3cKgy14U_Y0CAXFwGjxEmKZy-it5j91ZlyNV3fQvDN81dPGA).

7 Thai Rath Online (2012), 28 giugno, disponibile online al link (in thailandese) <https://www.thairath.co.th/content/271708>.

8 Prachachat Turakit (2012), 21 ottobre, disponibile online al link (in thailandese) <https://www.prachachat.net/aseanaec/news-58496>.





# ITALIA-ASEAN

a cura dell'Associazione Italia-Asean

## IL RUOLO DELL'ASSOCIAZIONE ITALIA ASEAN NEL COSTRUIRE RELAZIONI CON IL SUD-EST ASIATICO

di *Michelangelo Pipan*

Lo scorso novembre l'Associazione Italia Asean ha celebrato il quinto anniversario dalla fondazione. Uno speciale televisivo andato in onda su SKY il 27 novembre (disponibile su [Itasean.org](http://Itasean.org)) ha marcato la ricorrenza nell'impossibilità di manifestazioni pubbliche di alto profilo a causa del virus COVID-19.

In questi cinque anni l'Association of South-East Asian Nations (ASEAN) ha fatto passi da gigante. Ancora nella seconda metà del 2015, quando la nostra Associazione era in gestazione, in alcuni importanti ambienti di diversi Paesi membri si registravano dubbi non solo circa l'opportunità, ma persino la fattibilità del raggiungimento entro l'anno dell'obiettivo di formalizzare le tre comunità – politica e di sicurezza, economico-commerciale, sociale e culturale – che sarebbero dovute diventare i pilastri per l'evoluzione dell'ASEAN. Traguardo raggiunto invece il 31 dicembre 2015, in extremis, grazie alla determinazione dei Governi ASEAN e soprattutto di quello malaysiano che esercitava la presidenza di turno. In tale maniera l'ASEAN ha compiuto un passo di straordinaria importanza verso l'integrazione regionale.

Con analoga determinazione e superando ostacoli che sembravano insormontabili, l'ASEAN ha saputo poi mettersi al centro del processo che il 15 novembre scorso, questa volta sotto la presidenza del Viet Nam, ha portato alla conclusione della *Regional Comprehensive and Economic Partnership (RCEP)*, che è stato descritto a ragione come il più grande accordo economico-commerciale mai sottoscritto al

mondo, interessando 15 Paesi che rappresentano circa un terzo della popolazione e del PIL mondiale.

Quest'evoluzione, registrata ovunque con attenzione, se non addirittura ammirazione, ha sorpassato ogni aspettativa e più che confermato la prima delle considerazioni che ci spinsero quando ci mettemmo all'opera, con il presidente Enrico Letta e il professor Romeo Orlando: che i 10 Paesi dell'ASEAN erano ormai da anni prepotentemente alla ribalta dello sviluppo mondiale. La seconda era che da parte italiana non si faceva a sufficienza per attingere alle straordinarie opportunità che essi offrivano. Nei cinque anni trascorsi da allora l'Associazione Italia Asean si è adoperata in molte direzioni per cercare di accompagnare il "sistema Italia" verso una maggiore conoscenza e consapevolezza delle ampie prospettive che si aprono per gli interessi italiani in quella regione.

Essenziali per la vita stessa della associazione sono stati due fattori registratisi sin dai primi momenti: da una parte il sostegno delle istituzioni tanto nazionali e locali, in Italia e nei Paesi ASEAN, quanto regionali, come l'Unione Europea (UE) e l'ASEAN stessa, e internazionali, specie di stampo finanziario [si pensi alla Banca Mondiale e alla Banca asiatica di Sviluppo (*Asian Development Bank – ADB*)]; dall'altra, le adesioni e l'immediata fattiva collaborazione di molte fra le più importanti società italiane con proiezione internazionale. Su questi rapporti l'Associazione ha potuto fondare il perseguimento delle proprie finalità.

Nello Statuto erano stati individuati indicativamente i settori e le modalità in cui sviluppare la nostra azione. Alla prova dei fatti si può vedere che le nostre attività si sono indirizzate prioritariamente in alcune direzioni e hanno privilegiato soprattutto alcune modalità. Primo ed essenziale è stato comunque l'obiettivo della diffusione a tutti i livelli, iniziando da quello imprenditoriale, di una maggiore consapevolezza circa i Paesi dell'ASEAN, dell'organizzazione stessa, e delle importantissime opportunità che essi offrono. Un'azione quasi di divulgazione, che si è dispiegata inizialmente attraverso l'organizzazione di convegni in sede a Roma e sul territorio, spesso auspici le organizzazioni imprenditoriali regionali, grazie alla collaborazione fondamentale con Confindustria e le associazioni di categoria. Convegni e seminari sia di carattere generale – come l'importante convegno organizzato nel giugno 2018 con la Farnesina sull'Istruzione Superiore, la Scienza e la Ricerca – incentrati sia sui Paesi – quali di recente il Viet Nam a seguito della conclusione dell'accordo di libero

scambio con l'UE – o su temi specifici – quali le modalità operative di accesso ai finanziamenti dell'ADB.

Ai convegni si sono affiancate numerose pubblicazioni dedicate a singoli Paesi, all'ASEAN in quanto organizzazione, a temi specifici, quale quello forse inconsueto ma di grande rilevanza delle relazioni fra le diverse religioni e lo sviluppo economico nei Paesi dell'area, anche da questo punto di vista caratterizzati da una grande diversità. Per consigliarla l'Associazione ha dato vita ad un comitato scientifico, composto da alcuni fra i più autorevoli esperti nazionali dell'area. Il rapporto con le ambasciate a Roma si è progressivamente irrobustito e l'Associazione è divenuta la sede di elezione per gli incontri pubblici delle personalità di Governo dei Paesi ASEAN in visita in Italia.

In collaborazione con The European House-Ambrosetti, insieme alla quale ha elaborato la formula e la struttura del convegno, la Associazione ha organizzato a partire dal 2017 tre edizioni di un convegno denominato "High Level Dialogue on ASEAN-Italy Economic Relations (HLD)". L'iniziativa ha fatto registrare un successo crescente, raccogliendo nelle capitali ASEAN un numero sempre maggiore di personalità dell'economia e della politica italiana e di quei Paesi, con il fine di favorire una reciproca conoscenza e di creare una comunità di persone che condividessero interessi e obiettivi. La partecipazione al terzo HLD, tenutosi nel 2019 ad Hanoi, del presidente del Consiglio Giuseppe Conte e del primo ministro vietnamita Nguyen Xuan Phuc di fronte a una platea di oltre cinquecento *decision makers* italiani e di tutti i Paesi ASEAN, ha consacrato l'importanza di questo esercizio, certamente il più importante che veda protagonista l'Italia nei Paesi ASEAN. Il Dialogo nell'anno in corso ha dovuto subire una battuta d'arresto per le note ragioni; dopo Giacarta 2017, Singapore 2018, Hanoi 2019, la quarta edizione a Kuala Lumpur è dunque rimandata al 2021.

Sul fronte della comunicazione, l'Associazione negli ultimi tempi ha profondamente riorganizzato il proprio sito Internet, ora strutturato non solo come strumento di primo contatto, ma inteso come hub di interazione con tutti coloro che hanno in Italia un interesse – non ristretto alle attività economiche ma esteso a 360° – per i Paesi dell'ASEAN. L'occasione è gradita per invitare il Torino World Affairs Institute e coloro che ne seguono le attività a esplorare il sito<sup>1</sup> e a contribuire ad animare l'hub. Fra le nuove attività lanciate sul sito che hanno riscontrato maggior favore è stata l'avvio di una rassegna stampa giornaliera, che cerca di rimediare alla scarsa attenzione dei media nazionali per l'area, segnalando notizie ricavate dai siti istituzionali e dalla stampa internazionale, come pure la newsletter settimanale, che segnala le maggiori novità della settimana che abbiano relazione con l'ASEAN, corredate da editoriali, approfondimenti e commenti. La rassegna stampa viene anche diffusa a un indir-

izzario ragionato di rappresentanti della politica, economia, informazione e cultura.

L'Associazione si onora di pensare che non sia azzardato ipotizzare che l'insieme delle attività intraprese in questi cinque anni nello stimolare l'attenzione pubblica sull'ASEAN abbia in qualche modo contribuito a far maturare la decisione del Governo a porre la candidatura italiana allo status di "partner di sviluppo" dell'ASEAN, approvata dai ministri degli Esteri dell'ASEAN nella loro 57° riunione di inizio ottobre. Tale status era prerogativa in precedenza della sola Germania ed è stato concesso alla Francia, da tempo candidata, contemporaneamente all'Italia e solo pochi giorni or sono anche l'UE ha acquisito lo status di partner strategico. Essere partner strategico o di sviluppo significa dar vita a un vasto programma di cooperazione con l'ASEAN che, nel caso dell'Italia, spazierà dalla cooperazione politico istituzionale a quella nei settori agricolo, ambientale, della sanità e del patrimonio culturale. Un campo d'azione vastissimo verso quale l'Associazione si ripromette di orientare la propria attenzione nel futuro, senza trascurare i settori più tradizionali della propria azione, compresi quelli ancora non sufficientemente sviluppati, quale l'organizzazione nei Paesi ASEAN di missioni economiche e di studio.

Inizialmente l'Associazione si era data un orizzonte temporale di tre anni, successivamente prorogato dai soci sull'onda dei buoni risultati del periodo iniziale, sulla base di un programma d'azione che venne approvato nell'occasione. Nelle scorse settimane l'Associazione ha condotto, grazie al contributo di PwC, fra i soci più attivi fin dei primi giorni, un sondaggio fra tutti i soci al fine di conoscerne l'opinione sulle attività svolte sinora e per trarne indicazioni circa quelle future, il cui programma di massima, sulle linee sovraesposte, è stato approvato dal Consiglio direttivo il 17 dicembre.

In conclusione, si può affermare che con la creazione dell'Associazione Italia Asean si è venuti incontro a un'esigenza reale, dando vita a un centro motore di interesse e di attività che prima mancava. Per valutarne l'efficacia difficile dire meglio della risposta data dal presidente Enrico Letta alla domanda postagli alla fine dello speciale SKY citato a inizio articolo: "Siamo contenti del lavoro svolto? Sì. Siamo soddisfatti? No. Siamo solo all'inizio di questo lavoro, stiamo ancora recuperando il tempo perduto".

<sup>1</sup> Il sito web dell'Associazione è disponibile online al link <https://www.itasean.org/>.

# LA POLITICA ECONOMICA INTERNAZIONALE DEL GIAPPONE NEL SUD-EST ASIATICO

di *Michele Boario*

Il Sud-Est asiatico ha continuato ad essere per il Giappone un'area geografica di grande importanza economica e geopolitica per almeno seicento anni. Se in passato prevaleva l'interesse per le risorse naturali e il ruolo di centro d'incontro e di scambio culturale ed economico, interesse trasformatosi poi in tentativo egemonico al tempo della Seconda guerra mondiale, negli ultimi decenni la chiave di lettura dell'attenzione nipponica verso la regione è da ricercare principalmente nelle relazioni con la Cina e in particolare nel confronto tra la *Belt and Road Initiative (BRI)*<sup>1</sup> e la *Free and Open Indo-Pacific Vision (FOIP)*<sup>2</sup>.

La visione nipponica dell'Indo-Pacifico, condivisa dagli Stati Uniti, si basa su tre elementi: 1) promozione e istituzione dello stato di diritto, libertà di navigazione e libero scambio; 2) perseguimento della prosperità economica, miglioramento della connettività e rafforzamento dei partenariati economici e degli accordi per gli investimenti; e 3) impegno per la pace e la stabilità, compreso il rafforzamento delle capacità per l'applicazione delle leggi marittime<sup>3</sup>. Dal punto di vista valoriale, la FOIP si distingue certamente dalla BRI, mentre gli obiettivi strategici sono addirittura antitetici, non si deve però dimenticare che il rapporto complessivo del Giappone con la Cina non è semplicemente antagonista. La visione nipponica ambisce certamente ad assicurare la sicurezza

delle rotte marittime per gli scambi commerciali, ma non esclude affatto un certo livello di cooperazione economica e la partecipazione alla stessa BRI anche in relazione all'evolvere del quadro geopolitico della regione, in primis per ciò che riguarda la relazione tra gli Stati Uniti e la Cina. Il pericoloso misto di imprevedibilità e disimpegno dell'amministrazione di Donald Trump negli affari asiatici non è certamente passato inosservato alla diplomazia di Tokyo che, sebbene si sia astenuta da misure di "hedging" verso la Cina<sup>4</sup>, si è trovata quantomeno a dover rafforzare il dialogo economico con il proprio potente vicino.

Ciò premesso, si può osservare che la politica economica internazionale del Giappone nel Sud-Est asiatico, coerentemente con la FOIP, si esprime lungo quattro direttrici principali: gli investimenti esteri, il commercio, la cooperazione allo sviluppo e la collaborazione scientifica e tecnologica. Queste direttrici sono in buona parte regolate dal partenariato economico globale ASEAN-Giappone<sup>5</sup> (ASEAN-Japan Comprehensive Economic Partnership – AJCEP) firmato nel 2008. L'accordo copre gli scambi di merci, gli scambi di servizi, gli investimenti e la cooperazione economica. Alcune tra le principali disposizioni AJCEP comprendono gli interventi per l'eliminazione delle barriere tariffarie per i prodotti "normal track" (da adottare in un periodo di dieci anni per la maggior parte dei Paesi e tredici anni per Cambogia, Laos e Myanmar), l'adozione di regole di origine (*Rules of Origin*) per favorire il commercio, meccanismi di risoluzione delle controversie, accordi sugli scambi di servizi (attualmente in fase di negoziazione), accordi per favorire e tutelare gli investimenti (anch'essi in fase di negoziazione).

A partire dagli investimenti si può osservare che dopo l'avvio della BRI, il Giappone ha aumentato il proprio impegno per la realizzazione e l'ammodernamento delle infrastrutture nel Sud-Est asiatico. La "Partnership for Quality Infrastructure<sup>6</sup>" nel 2015, e la sua versione più estesa nel 2016, hanno fornito rispettivamente 110 miliardi di dollari e 200 miliardi di dollari a favore di progetti per la connettività nella regione. I dati del *World Investment Report 2020* della Conferenza delle Nazioni Unite sul Commercio e lo Sviluppo (*United Nations Conference on Trade and Development – UN-*

1 Una presentazione dell'iniziativa cinese è disponibile online al link <https://www.beltroad-initiative.com/belt-and-road/>.

2 Nagy, S.R. (2020), *Per il Giappone il Sud-Est Asiatico è cosa sua*, traduzione di Petroni, F., Limes n. 6/2020, disponibile online al link <https://www.limesonline.com/>.

3 Sahashi, R. (2020), *The Indo-Pacific in Japan's Foreign Policy*, Center for Strategic & International Studies, disponibile online al link [https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/FINAL\\_Working%20Paper\\_Ryo%20Sahashi.pdf](https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/FINAL_Working%20Paper_Ryo%20Sahashi.pdf).

4 Liff, A.P. (2019), *Unambivalent Alignment: Japan's China Strategy, the US Alliance, and the 'Hedging' Fallacy*, *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 19(3), pp. 453-91.

5 L'accordo è disponibile sul sito del Ministero degli Affari Esteri giapponese al link <https://www.mofa.go.jp/policy/economy/fta/asean.html>.

6 L'accordo è disponibile online sul sito del Ministero degli Affari Esteri giapponese al link <https://www.mofa.go.jp/files/000117998.pdf>.

CTAD<sup>7</sup>) mostrano inoltre che il Giappone è ancora davanti alla Cina in termini di investimenti infrastrutturali nella regione. A differenza di Pechino che privilegia le rotte Nord-Sud, Tokyo promuove schemi di connettività Est-Ovest, contribuendo così a integrare l'intera regione. Questa strategia è stata disegnata anche per migliorare le condizioni di business per le aziende giapponesi. Più di 12.000 di queste operano infatti nella regione e il Giappone è la prima fonte di investimenti diretti verso l'*Association of South-East Asian Nations (ASEAN)*<sup>8</sup>.

Secondo la *Japan External Trade Organisation (JETRO)*, gli investimenti diretti in Asia Sud-orientale da parte di società giapponesi sono stati pari a 22 miliardi di dollari nel 2017, il doppio rispetto al 2012. Al contrario, gli investimenti giapponesi in Cina sono diminuiti del 30% nello stesso periodo, scendendo a 9,6 miliardi di dollari<sup>9</sup>. I produttori giapponesi hanno avviato da tempo un processo di diversificazione delle loro catene di approvvigionamento nel Sud-Est asiatico per integrare la propria produzione localizzata nella Cina continentale. Questa cosiddetta strategia "China Plus One" sembra destinata ad espandersi nel 2021 anche a seguito delle tensioni commerciali tra gli Stati Uniti e la Cina.

L'accordo globale *Comprehensive and Progressive Trans-Pacific Partnership Agreement (CPTPP)*<sup>10</sup>, entrato in vigore a dicembre 2018, contribuisce ulteriormente alla localizzazione degli investimenti giapponesi nel Sud-Est asiatico. Il CPTPP include Giappone, Viet Nam, Malaysia, Singapore e Brunei, con la Thailandia che sta valutando la propria adesione. Il trattato fornisce vantaggi commerciali e di investimento reciproci ai suoi membri attraverso la riduzione delle barriere commerciali tariffarie e non tariffarie, e incentiva le società giapponesi a espandere le proprie catene di approvvigionamento nei Paesi membri del CPTPP.

Un rapporto del novembre 2018 del gruppo Mizuho<sup>11</sup> evidenzia non solo l'espansione, ma anche la diversificazione settoriale e geografica degli investimenti giapponesi nei dieci Paesi che appartengono all'ASEAN. Nel 2017 e nel 2018, la Thailandia e l'Indonesia hanno visto un aumento significativo degli investimenti giapponesi nel settore automobilistico, il Viet Nam nei macchinari e nella vendita al dettaglio, la Malaysia nel settore chimico e farmaceutico e le Filippine nella produzione di semiconduttori. Tra i Paesi ASEAN a basso costo del lavoro, vale a dire Laos, Cambogia e Myanmar, quest'ultimo ha visto una crescita continua e significativa degli investimenti giapponesi a partire dal

2014. La maggior parte di essi si trova nella Zona Economica Speciale (ZES) di Thilawa e si rivolge alla domanda interna, inclusi acciaio e pesticidi, non meno importanti gli investimenti nel comparto dell'abbigliamento nella zona industriale di Mingaladon a Yangon.

Secondo i dati elaborati dalla JETRO<sup>12</sup>, il commercio tra il Giappone e l'ASEAN si è attestato a 214 miliardi di dollari nel 2019, con le importazioni (108 miliardi di dollari) leggermente superiori alle esportazioni (106 miliardi di dollari), in calo da un totale di 226,5 miliardi di dollari nel 2018. Il dato è chiaramente influenzato dalla pandemia da COVID-19, in realtà le relazioni commerciali tra il Giappone e il Sud-Est asiatico continuano a espandersi, sebbene le aziende giapponesi debbano ancora affrontare problemi persistenti, insieme a rischi emergenti quando investono nella regione. La corruzione pervasiva, l'incertezza normativa, la debole governance aziendale e le catene di approvvigionamento poco trasparenti sono alcuni dei problemi che il Giappone si trova ad affrontare nelle sue relazioni economiche con la comunità ASEAN. La strategia per affrontare questi problemi passa attraverso la diplomazia economica e la cooperazione allo sviluppo.

L'ASEAN e il Giappone hanno infatti avviato diversi progetti di cooperazione, compresi il rafforzamento delle capacità istituzionali e l'assistenza tecnica in aree di reciproco interesse. Questi includono, tra gli altri, le procedure per favorire il commercio, il clima degli investimenti, la responsabilità sociale delle imprese, i diritti di proprietà intellettuale, l'energia, la tecnologia dell'informazione e delle comunicazioni, lo sviluppo delle risorse umane, le piccole e medie imprese, il turismo e l'ospitalità, il trasporto e la logistica, gli standard di qualità e conformità delle merci.

La *Japan International Cooperation Agency (JICA)* non fa mistero di voler perseguire obiettivi di interesse nazionale nel sostenere i Paesi beneficiari del proprio "aiuto"<sup>13</sup>. Questo è particolarmente evidente nel Sud-Est asiatico dove le strategie geopolitiche, economiche e di cooperazione allo sviluppo si intrecciano senza soluzione di continuità. Lo sviluppo della ZES di Thilawa<sup>14</sup> e il relativo porto in Myanmar sono un perfetto esempio. Le infrastrutture realizzate dagli sviluppatori giapponesi, Marubeni, Sumitomo e Mitsubishi, con il sostegno di JICA, attraverso una partnership pubblico-privata tra imprese e Governo del Myanmar, ha sicuramente contribuito al rafforzamento infrastrutturale birmano e del suo potenziale di connettività internazionale, ma ha anche creato profittevoli opportunità d'investimento per le imprese del Sol Levante e creato un'alternativa agli investimenti cinesi.

7 UNCTAD (2020), World Investment Report 2020, disponibile online al link <https://unctad.org/webflyer/world-investment-report-2020>.

8 Pajon, C. (2019), "Japan in South East Asia: Looking for a Balanced Indo-Pacific", in Neironi R., Sciorati G., *South East Asia: Political Transitions and Regional Ambitions*, ISPI Dossier, 11 dicembre, disponibile online al link <https://www.ispionline.it/en/pubblicazione/japan-south-east-asia-looking-balanced-indo-pacific-24578>.

9 JETRO, (2019), Global Trade and Investment Report 2019. The fluctuating international economic order and global business in the future. Key points, disponibile online al link [https://www.jetro.go.jp/ext\\_images/en/reports/white\\_paper/trade\\_invest\\_2019\\_overview.pdf](https://www.jetro.go.jp/ext_images/en/reports/white_paper/trade_invest_2019_overview.pdf).

10 L'accordo è disponibile sul sito del Ministero degli Affari Esteri giapponese al link [https://www.mofa.go.jp/ecm/ep/page25e\\_000266.html](https://www.mofa.go.jp/ecm/ep/page25e_000266.html).

11 Mizuho Financial Group (2018), Integrated Report 2018 Annual Review, disponibile online al link [https://www.mizuho-group.com/binaries/content/assets/pdf/mizuhoglobal/investors/financial-information/annual/data1803\\_all.pdf](https://www.mizuho-group.com/binaries/content/assets/pdf/mizuhoglobal/investors/financial-information/annual/data1803_all.pdf).

12 JETRO (2019), Global Trade and Investment Report 2019. The fluctuating international economic order and global business in the future. Key points, disponibile online al link [https://www.jetro.go.jp/ext\\_images/en/reports/white\\_paper/trade\\_invest\\_2019\\_overview.pdf](https://www.jetro.go.jp/ext_images/en/reports/white_paper/trade_invest_2019_overview.pdf).

13 JICA 2020 Annual Report, disponibile online al link [https://www.jica.go.jp/english/publications/reports/annual/2020/c8h0vm0000fc7q2b-att/2020\\_all.pdf](https://www.jica.go.jp/english/publications/reports/annual/2020/c8h0vm0000fc7q2b-att/2020_all.pdf).

14 Gabusi, G., Boario, M. (2020), "La creazione di ZES come politica di industrializzazione in Myanmar", *RISE - Relazioni Internazionali e International Political Economy del Sud-Est asiatico*, Vol. 5(2).

Il Giappone ritiene che l'ASEAN svolga un ruolo centrale nella promozione di un Indo-Pacifico "libero e aperto" e orienta la propria assistenza strategica per migliorarne l'autonomia, l'indipendenza e l'integrità, o più semplicemente, per approfondire la sua integrazione, sia a vantaggio della regione che per i propri interessi nazionali. Su queste basi, come precedentemente accennato, il Giappone sostiene pienamente gli sforzi ASEAN per migliorare la sua connettività, da un lato, attraverso lo sviluppo di corridoi economici Est-Ovest e meridionali a terra in Indocina; dall'altro, invece, attraverso infrastrutture marine<sup>15</sup>, nonché favorendo la capacità di applicazione delle leggi marittime. Coerentemente con queste strategie, nella propria Carta di cooperazione allo sviluppo, il Giappone dà priorità allo sviluppo autosufficiente, alla promozione della crescita economica e ai partenariati pubblico-privato (principalmente con aziende giapponesi). Di conseguenza, la maggior parte dell'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) giapponese viene convogliata attraverso prestiti, tipicamente di natura agevolata, con tassi di interesse inferiori a quelli di mercato e periodi di rimborso più lunghi.

## CONCLUSIONI

La partita tra la BRI e la FOIP è appena cominciata ed è sicuramente difficile prevedere quale potrà essere l'esito. Il Giappone, infatti, non potrà competere con la forza economica e commerciale crescente della Cina nei prossimi anni, tuttavia, le proprie scelte di politica economica internazionale coerenti con la FOIP potrebbero riuscire a svolgere un ruolo di contenimento verso le spinte egemoniche regionali di Pechino. La strategia adottata dal Giappone verso i Paesi ASEAN di proporre delle "opzioni" o "alternative" in ambito economico e infrastrutturale, rinunciando a un ruolo impositivo ed esercitando invece un *soft power* tecnologico, sembra funzionare. Se negli anni Settanta i cittadini del Sud-Est asiatico temevano ancora l'"Impero del Sol Levante" e nelle manifestazioni di piazza che accompagnavano le visite dei leader nipponici lanciavano slogan apostrofandoli come *banana Japan* ("Gialli fuori, ma bianchi dentro"), oggi il Giappone è un partner economico e strategico molto gradito. La scelta di Tokyo di promuovere schemi di connettività Est-Ovest, a differenza di Pechino che privilegia le rotte Nord-Sud, contribuisce a integrare l'intera regione rendendola più forte sia a livello economico che a livello geopolitico. Gli investimenti esteri giapponesi permettono la realizzazione delle infrastrutture e il loro ammodernamento, mentre la formazione offerta dalla JICA e la collaborazione scientifica con le università e i centri di ricerca contribuisce al superamento della "trappola del reddito medio" che ostacola la crescita di molti Paesi ASEAN.

Il rafforzamento economico della regione, con i suoi 600 milioni di abitanti, è naturalmente essenziale anche per la creazione di mercati di sbocco a favore delle merci e dei prodotti giapponesi che internamente si confrontano con una domanda cronicamente asfittica e potrà certamente contribuire al rilancio dell'economia giapponese rafforzando il Paese del Sol levante nel confronto strategico con la Cina. Si può, infine, osservare che il tentativo nipponico di promuovere un modello asiatico multipolare, alternativo alla visione sinocentrica di Pechino, potrà contare sulla convergenza degli interessi strategici di un blocco di Paesi che, comprendendo Stati Uniti, India, Australia e i sette Paesi ASEAN più avanzati, rende l'esito della partita non così scontato a favore del gigante cinese.

<sup>15</sup> JICA's Regional Cooperation in ASEAN, (2012), disponibile online al link [https://www.jica.go.jp/english/publications/brochures/c8h0vm0000avs7w2-att/jica\\_asean.pdf](https://www.jica.go.jp/english/publications/brochures/c8h0vm0000avs7w2-att/jica_asean.pdf).



## LA RECENSIONE

di *Giuseppe Gabusi*

**James C. Scott, *L'arte di non essere governati. Una storia anarchica degli altopiani del Sud-Est asiatico*, Giulio Einaudi editore: Torino, 2020 (trad. it.).**

A volte leggere la storia del mondo attraverso le lenti dello Stato nazionale – un modello che l'Europa ha esportato in tutti i continenti – non aiuta a comprendere la complessa realtà dei fenomeni politici, economici e sociali. Si prenda il caso dell'Asia Sud-orientale: un'intera area collinare e montuosa che insiste attorno ai porosi confini dell'India Nord-orientale, del Myanmar, della Cina, del Viet Nam, del Laos e della Thailandia, presenta dinamiche molto simili, anche se ufficialmente divisa tra più Stati-nazione. Lo storico olandese Willem van Schendel definì questa regione con il termine "Zomia" – da "Zomi", un termine comune a molte lingue degli altopiani per definire l'abitante degli altopiani. Su questo argomento il libro di James C. Scott – un accademico dell'Università di Yale – *L'arte di non essere governati* è diventato un classico, di cui oggi Einaudi pubblica la brillante traduzione italiana a cura di Maddalena Ferrara.

Scott critica la storiografia dominante della regione, che racconta, a beneficio delle élite nazionali delle capitali, un contrasto perenne tra i popoli risicoli delle pianure e gli abitanti "barbari" delle terre alte, destinato a sfociare nella conquista e nella civilizzazione di queste ultime da parte dei grandi regni buddisti o dell'Impero cinese. Al contrario, i due attori sono vissuti in simbiosi nell'arco dei secoli, rendendo "impossibile costruire un resoconto soddisfacente degli Stati di valle senza comprendere il ruolo centrale di Zomia nella loro formazione e nella loro caduta" (p. 20). Perciò Scott ritiene che "il punto di partenza fondamentale per dare un senso al cambiamento storico del Sud-Est asiatico sia la dialettica di

coevoluzione tra alture e valli che le considera spazi antagonisti ma profondamente connessi" (p. 20).

Gli abitanti degli altopiani sono eredi di coloro che fuggirono davanti all'avanzata dei piccoli e grandi Imperi della regione, che esigevano tasse, lavoro forzato, tributi di ogni tipo, oltre che fedeltà politica. Quindi, l'organizzazione politica di queste popolazioni "è, in gran parte, una strategia di adattamento per evitare di essere incorporati nelle strutture dello Stato" (p. 46). D'altra parte, i regni di valle esercitavano un potere di attrazione soprattutto economico, rappresentando un vasto mercato di beni fisici, e anche simbolico, attraverso "insegne, titoli, costumi e cosmologia" delle corti che nutrivano "fantasie espansive e imperiali" (p. 42). I cicli dinastici influenzavano l'interazione tra valli e pianure: maggiore era la forza del Governo unitario in termini oppressivi, maggiore era il flusso di persone verso le alture, e se invece lo Stato risicolo delle pianure garantiva una partecipazione alle attività economiche in condizioni accettabili, aumentava la presenza e il contributo dei valligiani alle corti unitarie. Narrare la storia del Sud-Est asiatico come se gli Stati-nazione fossero gli attori principali, relegando tutti gli altri al margine, è fuorviante: Scott propone una storia alternativa, "dominata da lunghi periodi di assenza di Stato, [...], e punteggiata da occasionali, e in genere brevi, Stati dinastici che, quando si sono dissolti, hanno lasciato dietro di sé un nuovo deposito di fantasie imperiali" (p. 42). Basti pensare ai regni laotiani, al regno dei Naga in India, o al regno di Ayutthaya o di Pagan, rispettivamente nelle odierne Thailandia e Myanmar. Ma la gente degli altopiani si organizzava seguendo spesso schemi simili, in cui comunità di villaggi si radunavano attorno a leadership carismatiche, spesso di origine clanica, che replicavano, in forma diverse, i riti cosmogonici dei sovrani che ammiravano e combattevano allo stesso tempo: i principi Shan in Birmania ne sono un esempio.

L'autore definisce una siffatta prospettiva sul Sud-Est asiatico come "l'ultima storia anarchica", poiché dalla fine della Seconda guerra mondiale in poi lo schema non regge più. Infatti, spinti da un rinnovato nazionalismo sorto dalla rivolta anticoloniale, i nuovi Stati della regione rafforzano la lotta contro le periferie, le minoranze tribali, i piccoli regni di collina, cercando di incorporare e di assimilare (non sempre con successo) le popolazioni riottose. Tuttavia, la chiave di lettura di Scott ci aiuta a capire come ancora oggi la storia passata getti le sue ombre sul presente: un caso su tutti, gli irrisolti conflitti "etnici" che contrappongono le Forze armate del Myanmar a svariate organizzazioni (altrettanto armate) attive all'interno del Paese.

La contrapposizione tra società arcaiche primordiali (una sorta di "come eravamo") e comunità civilizzate ("come dobbiamo essere") è quindi creata ad arte dalla civiltà temporaneamente dominante per mascherare un processo di creazione dello Stato, in un dinamico processo di ribaltamento dei ruoli. Quando un regno crollava per un conflitto, una carestia o per un'epidemia, il vuoto era spesso riempito da un altro regno in espansione, costringendo molti sudditi a fuggire sulle

alture, creando nuove ondate migratorie che, se “osservate in time-lapse” Scott paragona a un “folle gioco di autoscontri”, in quanto i migranti precedenti resistevano agli ultimi arrivati, o si spostavano in altre aree cacciando i residenti che lì si erano insediati prima di loro. Ciò ha creato un “mosaico impazzito di identità” che rende ancora così difficile per i governi nazionali, oggi, controllare e governare le aree montuose di confine.

Come se non bastasse tanta complessità, anche l’etnia è un’identità fluida, nonostante i tentativi di reificazione. Perciò, fu un vero rompicapo per gli ufficiali coloniali cercare di censire

i territori conquistati: intere comunità potevano dismettere gli abiti precedenti e indossare casacche nuove, in un processo di adattamento continuo alle condizioni sul campo che è una tecnica di sopravvivenza di chi “ha sempre la valigia pronta per spostarsi tra identità o luoghi, o tra entrambe le cose” (p. 370). Non è quindi caso, ad esempio, che in Myanmar il quadro dei partiti politici e delle organizzazioni militari cosiddetti “etnici” sia estremamente frammentato e dinamico. L’unico appunto che si potrebbe muovere al lavoro di Scott è a questo punto sul titolo ad effetto: anche adattarsi al mutamento e costruire comunità resilienti, in fondo, è un’arte di governo.

Dal 2016 a oggi hanno contribuito a **RI5E**: **Francesco Abbate** (Università di Torino e OEET), **Anna Maria Abbona Coverlizza** (MedAcross e Università di Torino), **H.E. Esti Andayani** (Ambasciatrice della Repubblica di Indonesia in Italia), **Tomaso Andreatta** (Presidente del Viet Nam Business Forum e vice-presidente della European Chamber of Commerce), **Fortunata Armocida** (Città di Torino), **Dennis Arnold** (Universiteit van Amsterdam), **Andrea Benvenuti** (University of New South Wales, Kensington), **Salvo Bitonti** (Accademia Albertina delle Belle Arti di Torino), **Matteo Boaglio** (Intesa Sanpaolo), **Michele Boario** (T.wai e Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo), **Gianluca Bonanno** (T.wai, Kyoto University e IPSO), **Valerio Bordonaro** (Associazione Italia-Asean, Scuola di Politiche e Nearco), **Nicholas Borroz** (University of Auckland), **Pietro Borsano** (Advising Asia e Shinawatra University), **Maria Bottiglieri** (Città di Torino), **Frédéric Bourdier** (Institut de Recherche pour le Développement – France, e Université Paris 1, Panthéon Sorbonne), **Vanina Bouté** (Université de Picardie, Jules Verne e Centre Asie du Sud-Est), **David Brenner** (Goldsmiths, University of London), **Shaun Breslin** (University of Warwick), **Cecilia Brighi** (Italia-Birmania. Insieme), **Francesco Buscemi** (T.wai e Scuola Superiore Sant’Anna, Pisa), **Linda Calabrese** (Overseas Development Institute), **Septrin John Calamba** (Mindanao State University), **H.E. Abdul Malik Melvin Castelino** (Ambasciatore della Malaysia in Italia), **David Camroux** (SciencesPo e Vietnam National University), **Simone Centola** (Withers KhattarWong), **Chaw Chaw Sein** (University of Yangon), **Chheang Vannarith** (ISEAS-Yusof Ishak Institute), **H.E. Chirdchu Raktabutr** (Ambasciatore del Regno di Thailandia in Italia), **Ja Ian Chong** (National University of Singapore), **Luciana Chiaravalli** (Promos e NIBI), **James Chin** (University of Tasmania), **Robert Cole** (National University of Singapore), **Jayeel Cornelio** (Ateneo de Manila University), **Karin Dean** (Tallinn University), **Christopher Dent** (Edge Hill University), **Evelyn S. Devadason** (Universiti Malaysia), **Hien Laëtitia Do Benoit** (Conservatoire national des Arts et Métiers e LIRSA), **H.E. Don Pramudwinai** (Ministro degli Esteri del Regno di Thailandia), **Simone Dossi** (T.wai e Università Statale di Milano), **Arienne DelaRosa Dumayas** (Chuo University), **Nicholas Farrelly** (T.wai e University of Tasmania), **Fabio Figiacconi** (Vrije Universiteit Brussel – VUB), **Carlo Filippini** (Università Bocconi), **Manabu Fujimura** (Aoyama Gakuin University, Giappone), **Marco Gaspari** (Consulente indipendente), **Kim Geheb** (CGIAR), **Giuseppe Gabusi** (T.wai e Università di Torino), **Giulia Garbagni** (University of Cambridge), **Gabriele Giovannini** (T.wai e Università di Torino), **Enrico Giuntelli** (Italy Malaysia Business Association), **Edmund Terence Gomez** (Universiti Malaysia), **Michael Guameri** (Northumbria University), **Jürgen Haacke** (London School of Economics and Political Science), **Enze Han** (University of Hong Kong), **Sam Hardwick** (Australian National University), **Naomi Hellmann** (Max Planck Institute), **Ray Hervandi** (The Habibie Center), **Alin Horj** (OCSE), **Erasmus Indolino** (Dezan Shira & Associates), **Muhamad Iqbal** (Monash University), **Han KA** (Ricercatore indipendente), **Chulaporn Kobjaiklang** (National Institute of Development Administration), **Kyaw Zeyar Win** (Peace Research Institute Yangon), **Hwok-Aun Lee** (Institute of Southeast Asian Studies), **Zeno Leoni** (King’s College London), **Guanie Lim** (Nanyang Technological University), **Mirella Loda** (Università di Firenze), **Natalino Loffredo** (MISE), **Neungreudee Lohapon** (Chulalongkorn University), **Melania Lotti** (World Bank), **Giuseppe Malgeri** (COSPE Onlus), **Manuele Mambelli** (Dhomburi Rajabhat University), **Manoj Potapohn** (Chang Mai University), **Paolo Mascia** (Ricercatore Freelance), **Pietro Masina** (Università degli Studi di Napoli L’Orientale e University of Cambridge), **Nathaniel Matthews** (King’s College London e CGIAR), **Patrick Meehan** (SOAS University of London), **Nicola Messina** (Freelance), **Matteo Migheli** (Università di Torino e OEET), **Dominik Mierzejewski** (Università di Łódź), **Jørgen Ørstrøm Møller** (ISEAS – Yusof Ishak Institute), **Bradley J. Murg** (Seattle Pacific University and Greater Mekong Research Center), **Marco Musso** (Laureando, Università di Torino), **Jack Myint** (US-ASEAN Business Council), **Darshinee Nadarajan** (Maritime Institute of Malaysia), **H.E. Mynt Naung** (Ambasciatore della Repubblica dell’Unione del Myanmar in Italia), **Raimondo Neironi** (T.wai e Università Cattolica del Sacro Cuore), **H.E. Nguyen Thi Bich Hue** (Ambasciatrice della Repubblica socialista del Viet Nam in Italia), **Augusto Ninni** (Università di Parma e OEET), **H.E. Domingo Nolasco** (Ambasciatore della Repubblica delle Filippine in Italia), **Romeo Orlandi** (Associazione Italia-Asean), **H.E. Dato Abdul Samad Othman** (Ambasciatore della Malaysia in Italia), **Andrea Passeri** (Università di Bologna-Alma Mater Studiorum), **Luciano Pezzotta** (Italy Malaysia Business Association ed European Centre for Strategic Innovation), **T.J. Pempel** (University of California, Berkeley), **Michelangelo Pipan** (Associazione Italia-Asean), **Giulio Pugliese** (University of Oxford e IAI), **Matteo Puttilli** (Università di Firenze), **Daniele Regge** (MedAcross), **Andrea Revelant** (Università Ca’ Foscari), **Jonathan Rigg** (University of Bristol e National University of Singapore), **Silvia Rosina** (Seat Pagine Gialle), **Stefano Ruzza** (T.wai e Università di Torino), **Giovanni Salinaro** (SACE), **Luca Saporiti** (Camera di Commercio Italia – Myanmar), **Augusto Scaglione** (Intesa Sanpaolo), **Sandra Scagliotti** (Consolato della Repubblica Socialista del Viet Nam a Torino e Centro di Studi Vietnamiti), **Fabio Scarpello** (Murdoch University), **Rosalina Sciortino** (SEA Junction e Mahidol University), **Anja Senz** (University of Heidelberg), **Smita Sharma** (The Tribune), **Filippo Silvani** (Ronchi Asia), **Claudio Sopranzetti** (Oxford University), **Antonia Soriente** (Università di Napoli L’Orientale), **Giacomo Tabacco** (Università di Milano-Bicocca), **Jarren Tam** (Centre for Public Policy Studies – Asian Strategy and Leadership Institute), **Massimiliano Tani** (University of New South Wales, Canberra), **Pham Sy Thanh** (Viet Nam Institute for Economic and Policy Research), **Tran Thanh Quyet** (Università di Hanoi), **U Maung Maung** (Confederation Trade Unions Myanmar), **Alessandro Uras** (Università di Cagliari), **Francesco Valacchi** (Analista indipendente), **Vittorio Valli** (Università di Torino e OEET), **Federico Vasoli** (dMTV - de Masi Taddei Vasoli), **Matteo Vergani** (Deakin University), **Erika Vitale** (MedAcross), **Jin Wang** (Northumbria University), **Akkanut Wantanasombut** (Chiang Mai University), **H.E. Tana Weskosith** (Ambasciatore del Regno di Thailandia in Italia), **Bridget Welsh** (John Cabot University), **Andrea Chloe Wong** (Chiang Mai University University of Canterbury in Christchurch, Pacific Forum CSIS), **ZHA Daojiong** (Peking University), **Denghua Zhang** (Australian National University), **Lorens Ziller** (Camera di Commercio Italiana nelle Filippine), **Roberto Zoppi** (Camera di Commercio italiana per il Sud-Est Asiatico).

Le affiliazioni qui riportate sono riferite al momento in cui gli autori hanno contribuito a **RI5E**.

Maggior sostenitore:



Fondazione  
Compagnia  
di San Paolo

RI5E Vol. 5 / N. 3 è stato chiuso in redazione il 18 dicembre 2020.