



Taiwan nella visione strategica del Giappone: continuità e prospettive dopo le elezioni

di Noemi Lanna

Professoressa associata di Storia moderna e contemporanea del Giappone all'Università di Napoli "L'Orientale"

1. Quadro generale

Le relazioni tra Giappone e Taiwan sono non-governative, in ossequio ai principi della “politica dell’unica Cina”: il Giappone riconosce la Repubblica Popolare Cinese (RPC) come unica rappresentante del governo di Cina e concorda sul fatto che Taiwan è “parte inalienabile del territorio della Repubblica Popolare Cinese”. Questo riconoscimento è una delle premesse della normalizzazione delle relazioni diplomatiche tra Giappone e RPC, avvenuta nel 1972 sulla scia del riavvicinamento sino-americano. In realtà, anche prima del 1972, nonostante il veto statunitense e le logiche della contrapposizione bipolare scoraggiassero l’interazione tra la RPC e il Giappone, quest’ultimo non si è precluso la possibilità di instaurare relazioni commerciali con il suo vicino, privilegiando interessi legati alla contiguità geografica e alla complementarità economica. D’altro canto, dopo il 1972 le relazioni con Taiwan sono continuate, seppur con modalità diverse, nonostante i limiti imposti dalla politica dell’unica Cina. La dimensione economica ha avuto un ruolo rilevante nella relazione bilaterale, in particolare in seguito all’affermarsi di Taiwan come una delle economie più dinamiche dell’Asia orientale dalla seconda metà degli anni Ottanta in poi.

I dati più recenti forniti dal Ministero degli Affari esteri giapponese confermano l'importanza di Taiwan come partner commerciale e certificano la presenza di una consistente comunità nipponica residente sull'isola.¹ Nel 2022, il volume delle esportazioni verso Taiwan — principalmente componenti elettroniche, metalli e prodotti in metallo, componenti generici, attrezzature per l'informazione e la comunicazione, plastiche, gomme— è stato pari a 54,6 miliardi di dollari. Inferiore è stato il volume delle importazioni— costituite prevalentemente da componenti elettroniche, componenti generici, prodotti chimici, metalli e prodotti in metallo, componenti ottiche e strumenti di precisione—, pari a 33,6 miliardi di dollari. È importante ricordare che una quota rilevante delle importazioni è costituita da *microchip* (circa il 60% di tutti i *microchip* importati dal Giappone). Gli Investimenti Diretti Esteri giapponesi a Taiwan ammontavano a 1,7 miliardi di dollari nel 2022. I dati sui flussi di persone sono congruenti con il quadro sin qui delineato: nel 2019, 2.170.000 persone sono giunte a Taiwan dal Giappone, mentre 4.890.000 si sono mosse nella direzione opposta. I giapponesi residenti a Taiwan erano 20.345 nel mese di ottobre del 2022. In assenza di rappresentanze governative sono soprattutto le associazioni private a garantire una gestione efficace degli scambi bilaterali, in particolare la *Associazione per le relazioni tra Taiwan e il Giappone* e la *Associazione per gli scambi tra il Giappone e Taiwan*.

Sul piano strategico, la questione taiwanese è prioritaria per il Giappone. Per la sua contiguità con il Mar cinese meridionale e orientale e la sua collocazione mediana tra il Nord-est e il Sud-est asiatico, Taiwan è cruciale per l'equilibrio della regione asiatica. La sua vicinanza all'arcipelago nipponico e la sua prossimità ad importanti canali di comunicazione marittima costituiscono un ulteriore fattore di rilevanza strategica. Taiwan dista infatti circa 2.000 km dalle coste delle principali isole giapponesi e solo 110 km dall'arcipelago delle Ryūkyū, più esattamente dall'isola di Yonaguni, il più sud-occidentale tra i territori giapponesi. Una *escalation* militare nello Stretto produrrebbe effetti immediati sul piano della sicurezza, per la prossimità geografica e per il coinvolgimento delle basi militari statunitensi dislocate sul territorio giapponese, in virtù di quanto disposto dal *Trattato di sicurezza e reciproca collaborazione tra il Giappone e gli Stati Uniti* (1960). Anche sul piano economico, un prolungato stato di crisi avrebbe conseguenze consistenti, paralizzando canali di comunicazione marittima, come il Canale di Bashi, che sono essenziali per Tokyo. Il commercio giapponese dipende infatti per il 99,6% dal trasporto marittimo.²

Negli anni della Guerra fredda, il compito di neutralizzare le minacce derivanti da eventuali crisi nello Stretto è stato demandato alla deterrenza estesa garantita dagli Stati Uniti. Le basi militari statunitensi in Giappone hanno scoraggiato modifiche dello *status quo*, garantendo protezione all'arcipelago e stabilità all'intera regione. Di particolare importanza sono le basi collocate ad Okinawa (nell'arcipelago delle Ryūkyū), territorio direttamente amministrato dagli Stati Uniti fino al 1972, nel quale si concentra circa il 70% delle strutture militari statunitensi presenti in Giappone. Come accennato sopra, si tratta del territorio nipponico più vicino a Taiwan e, più in generale, di un avamposto cruciale per gli Stati Uniti.

¹ Gaimushō, “Taiwan kiso deeta”, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/taiwan/data.html#section5> (10-01-2024).

² Dato riferito al 2022 e calcolato sulla base del volume di merci importate ed esportate espresso in tonnellate. Cfr. Nihon kaiji kōhō kyōkai (a cura di), “Nihon no kaiun Shipping now 2023-4”, p. 26, https://www.kaijipr.or.jp/shipping_now/ (10-01-2024).

Nell'era post-bipolare, il collaudato meccanismo della deterrenza estesa è stato più volte messo alla prova, mentre il quadro strategico si è arricchito di nuove variabili e inediti fattori di rischio. In particolare, negli ultimi anni, la questione taiwanese ha assunto una nuova urgenza per il mutato contesto regionale e globale, sollecitando una riconfigurazione della postura strategica del Giappone, come ha ben dimostrato il confronto militare nello Stretto seguito alla visita a Taiwan della portavoce statunitense Nancy Pelosi nell'agosto 2022.



2. Nuovi fattori di rischio

La crisi del 2022 ha posto il Giappone di fronte a una situazione per molti aspetti senza precedenti. In primo luogo, cinque dei missili balistici lanciati dalla Cina sono atterrati nella Zona economica esclusiva giapponese. Un'iniziativa di questo tipo non si era mai verificata in occasione delle precedenti Crisi dello Stretto (1955-6; 1958; 1996) e nemmeno negli ultimi turbolenti anni che hanno visto la Cina alzare progressivamente la posta delle provocazioni militari, con ripetute violazioni dello spazio aereo taiwanese. Il comportamento della Cina si iscrive in una più ampia strategia finalizzata a presidiare lo Stretto e, più in generale, a rafforzare la propria posizione nel Mar cinese orientale e meridionale, teatro negli ultimi anni di una crescente rivalità. Come è noto, la posta in gioco non è solo la sovranità sulle contese isole di questo esteso quadrante marittimo (Paracelso e Spratly; Senkaku/Diaoyu/Diaoyutai), ma anche la libertà di navigazione in un'area strategicamente vitale per gli Usa ed economicamente preziosa per molti Paesi. Un'ampia porzione del commercio mondiale transita infatti in queste acque. La politica muscolare cinese chiama in causa Taiwan— per la questione taiwanese, *ça va sans dire*, e per le controversie territoriali— e il Giappone, in quanto alleato degli Stati Uniti, in quanto Paese che amministra le isole Senkaku rivendicate dalla Cina (che le chiama Diaoyu) e da Taiwan (che le chiama Diaoyutai), in quanto terza economia mondiale la cui *performance* dipende in misura sostanziale dalla effettiva fruibilità delle vie di comunicazione marittima, come già ricordato.

In secondo luogo, la crisi del 2022 è avvenuta in un contesto che, per il Giappone, è gravato da altre e altrettanto impegnative criticità strategiche. Alla crescente assertività della RPC, forte di un pluriennale ammodernamento e potenziamento del proprio dispositivo militare, si aggiungono infatti la minaccia nordcoreana e la

guerra russo-ucraina. Si tratta di una situazione senza precedenti nella storia postbellica del Paese, come ricordano le ultime edizioni del Libro blu sulla diplomazia del Ministero degli Affari esteri e il Libro bianco del Ministero della Difesa giapponese. La Corea del Nord, con la sua politica di *brinkmanship* pone l'arcipelago di fronte a una costante minaccia missilistica e nucleare, aumentata d'intensità negli ultimi anni. La tuttora irrisolta questione dei cittadini giapponesi sequestrati da Pyongyang complica ulteriormente il quadro. D'altro canto, la guerra russo-ucraina ha trasformato la prossimità del Giappone alla Russia in una pericolosa vicinanza che impone maggiore vigilanza non solo per le potenziali minacce dirette, ma anche per l'impatto indiretto che il conflitto ha avuto sulla questione taiwanese: la guerra d'aggressione scatenata dalla Russia ha creato un significativo precedente revisionistico, rendendo così meno remoto lo scenario di un intervento militare cinese nello Stretto finalizzato a modificare lo *status quo*.

In terzo luogo, la crisi del 2022 si è consumata in un contesto globale caratterizzato da una crescente rivalità sino-statunitense. Nonostante non manchino segnali di apertura, la relazione tra le due grandi potenze dell'Atlantico e del Pacifico rimane tesa ed è resa ancora più incerta dalle incognite legate alle elezioni presidenziali statunitensi del novembre 2024. Per quel che riguarda specificamente il Giappone, il risultato elettorale potrebbe produrre dei cambiamenti nel livello di condivisione del "fardello" (*burden*) nipponico da parte degli Stati Uniti in termini di presidio della sicurezza regionale. Ferma restando l'importanza dell'alleanza con Tokyo, che rimane centrale nelle priorità statunitensi in Asia orientale, la scelta dell'elettorato potrebbe avere ripercussioni sulla quota di deterrenza che il Giappone sarà chiamato a garantire in futuro, incidendo così sulla postura strategica giapponese nel caso di uno scontro nello Stretto. A prescindere dalla variabile elettorale, in assenza di un direttorio sul modello del vagheggiato G2, la rivalità sino-statunitense rende più probabili gli scenari conflittuali, accrescendo il livello di vulnerabilità del Giappone. Ciò sia per la già evidenziata prossimità geografica dell'arcipelago, sia per effetto dell'alleanza nippo-statunitense.

Nel caso di uno scontro nello Stretto, le basi militari statunitensi in Giappone svolgerebbero un ruolo cruciale, previo consenso del governo giapponese e in piena coerenza con quanto previsto dal già menzionato Trattato di sicurezza del 1960, che assegna alle basi nell'arcipelago una funzione importante nella tutela della pace in "Estremo Oriente": "Allo scopo di contribuire alla sicurezza del Giappone e al mantenimento di pace e sicurezza internazionale nell'Estremo Oriente, agli Stati Uniti è assicurato l'uso di strutture ed aree in Giappone per le forze terrestri, aeree e navali" (articolo 6). La definizione geografica di "Estremo Oriente", come è stato chiarito anche dal Ministero della Difesa giapponese, include la penisola coreana e lo Stretto di Taiwan. Quanto alla sinergia tra il Giappone e gli Stati Uniti che l'articolo 6 presuppone, essa è stata rafforzata da una serie di provvedimenti adottati negli ultimi anni, dei quali si dirà a breve.

3. Continuità e prospettive dopo le elezioni a Taiwan

Gli elementi di novità emersi in occasione della crisi del 2022 possono essere considerati costitutivi di una "nuova normalità" destinata a innalzare il livello di confronto nello Stretto. È plausibile immaginare che la vittoria del candidato Lai Ching-te del Democratic Progressive Party (DPP) alle elezioni del 13 gennaio 2024 non contribuirà a mitigare la tensione. Innanzitutto, il DPP è percepito dalla RPC come una minaccia allo *status quo* per le sue posizioni filo-indipendentiste e meno concilianti rispetto a quelle del principale partito rivale, il Kuomintang. Per

quanto in campagna elettorale non siano mancate rassicurazioni sulla volontà di non sfidare la RPC agendo in modo pragmatico e nel rispetto degli impegni presi, nel manifesto programmatico del partito la salvaguardia della sovranità di Taiwan viene presentata come una “promessa alla popolazione”, precisando che essa sarà ottenuta trovando il giusto equilibrio tra democrazia, sovranità e stabilità nello Stretto. D’altro canto, il DPP guarda con crescente preoccupazione alla Cina di Xi Jinping, ancora più dopo le assertive dichiarazioni di inizio anno sulla “inevitabilità” della riunificazione. Per quanto riguarda specificamente il Giappone, è possibile ipotizzare che l’elezione di Lai aumenti la probabilità che si determini uno scenario caratterizzato da un rafforzamento delle relazioni nippo-taiwanesi e dall’emergere di nuove sfide per la sicurezza dell’arcipelago. Si tratta di un’ipotesi che non trova il Giappone impreparato. Negli ultimi anni, infatti, le scelte di Tokyo sono state orientate verso obiettivi congruenti con questo scenario: il potenziamento della deterrenza diretta del Giappone; il rafforzamento dell’alleanza nippo-statunitense e della cooperazione in materia di sicurezza con i paesi considerati “affini”; una crescente priorità accordata alla questione taiwanese nell’agenda politica.

Il potenziamento della deterrenza diretta è uno degli obiettivi principali delle attuali politiche di sicurezza del Giappone, in contrasto con la linea astensionistica seguita negli anni della Guerra fredda che, come già evidenziato, era fondata su una dipendenza totale dalla deterrenza estesa garantita dagli Usa. Per rafforzare la capacità del Paese di fare affidamento sul proprio dispositivo militare — le Forze di Autodifesa (FAD) —, il governo ha aumentato costantemente le spese per la difesa dal 2012 in poi. Nel dicembre 2022, è stato deliberato un massiccio incremento di *budget* per il periodo 2023-2027. La cifra preventivata, circa 286 miliardi di dollari, è la più alta da quando le FAD sono state istituite, con un incremento di più del 50% rispetto al periodo precedente, 2019-2023. Lo scopo ultimo di questo ingente stanziamento di risorse, secondo quanto indicato dal Ministero della Difesa, è la trasformazione delle FAD in uno strumento militare capace di esercitare deterrenza e, in caso di necessità, respingere attacchi nemici sul territorio giapponese.

Sullo sfondo di questo storico incremento di *budget*, sollecitato dalle criticità strategiche acuitesi negli ultimi due anni (minaccia nucleare nordcoreana, assertività cinese, revisionismo russo), c’è una riconfigurazione delle politiche di sicurezza iniziata negli anni Novanta. Accompagnata da riforme istituzionali come la trasformazione dell’Agenzia per la Difesa in Ministero della Difesa (2007) e l’istituzione del Consiglio nazionale della Sicurezza (2013), essa si è sostanziata in un’interpretazione meno restrittiva del ruolo delle FAD. Dal 1992, le FAD sono state inviate all’estero in missioni di mantenimento della pace (Peace Keeping Operations) sotto l’egida dell’ONU, in missioni autorizzate con provvedimenti *ad hoc*, come nel caso della missione nell’Oceano indiano (2001-2010) o in Iraq (2004-6), in soccorso a popolazioni colpite da calamità naturali. Inoltre, con una serie di provvedimenti approvati tra il 2014 e il 2015, l’esercizio del diritto all’autodifesa collettiva è stato legittimato in determinate circostanze. È importante ricordare che sinora le FAD sono state impiegate all’estero esclusivamente dopo la cessazione delle ostilità e sempre con mansioni logistiche, come previsto dalla normativa in vigore. La loro funzione rimane difensiva, nonostante le profonde trasformazioni delle politiche di sicurezza avvenute dopo la fine della Guerra fredda. Ciò nel rispetto del dettato costituzionale e più precisamente dell’articolo 9 che è stato sinora interpretato come un divieto di disporre di forze armate che non abbiano funzioni esclusivamente difensive.

Il potenziamento della deterrenza diretta è stato accompagnato da un rafforzamento dell'alleanza nippo-statunitense. Mentre la dipendenza dall'ombrello militare e nucleare americano si riduceva per effetto della riconfigurazione delle politiche di sicurezza, si intensificava la cooperazione in materia di difesa con gli Stati Uniti attraverso la condivisione di *know-how* e dottrine strategiche, la realizzazione di esercitazioni militari congiunte e la revisione delle Linee-guida per la cooperazione tra Giappone e Stati Uniti. Queste iniziative hanno fatto sì che le forze armate dei due Paesi raggiungessero un alto grado di interoperabilità e una crescente capacità di integrarsi per esercitare un'azione di deterrenza, elementi non secondari nel caso in cui si dovesse verificare una *escalation* militare nello Stretto. Più in generale, negli ultimi anni è stata rafforzata la collaborazione bilaterale e multilaterale in materia di sicurezza con i Paesi "affini", come India e Australia e, più recentemente il Regno Unito, coinvolto anche, insieme all'Italia, nell'ambizioso progetto Global Combat Air Program. Questo orientamento è pienamente congruente con le priorità del Quad — il Dialogo quadrilaterale di sicurezza istituito nel 2007 che unisce Usa, India, Giappone e Australia— e dell'iniziativa Free and Open Indian Pacific, lanciata dal già Primo Ministro giapponese Abe Shinzō nel 2016. Al tempo stesso, l'enfasi sull'affinità dei Paesi con i quali Tokyo ha intensificato la collaborazione riflette la centralità che la "diplomazia dei valori" ha assunto nella politica estera giapponese a partire dal secondo governo Abe (2012-2020) in poi. Affini sono infatti considerati quei Paesi che privilegiano gli stessi valori ai quali la diplomazia del Giappone si ispira: economia di mercato, pluralismo politico, stato di diritto, libertà di navigazione.

Nel novero degli "affini" è incluso anche Taiwan, considerato in linea con i principi ispiratori della diplomazia nipponica e, anche per questo, menzionato nei documenti del Ministero degli Affari esteri come "partner cruciale" e "importante amico", una definizione peraltro ripresa anche nella nota di congratulazioni della Ministra degli esteri Kamikawa al neoletto Lai, il 13 gennaio 2024. Il governo Kishida, in continuità con l'eredità lasciata dal secondo governo Abe, ha accordato crescente attenzione al *dossier* Taiwan, nel duplice intento di affermare la priorità strategica della questione taiwanese e di richiamare l'attenzione sui rischi connessi ad un eventuale coinvolgimento del Giappone in una crisi. Si tratta di un orientamento perfettamente congruente con il manifesto programmatico del DPP che, a sua volta, ha attribuito maggiore attenzione alla relazione con Tokyo durante gli ultimi due mandati di governo. A testimonianza dell'accresciuta sensibilità del Giappone, basti ricordare due importanti e recenti provvedimenti. Nel settembre 2023, è stato deciso di nominare come equivalente dell'*attaché* della Difesa giapponese nell'isola un ufficiale delle FAD in servizio (e non più in pensione come era stato sino ad allora). Poche settimane dopo, il Ministero dell'Economia, commercio e industria ha confermato lo stanziamento di generosi incentivi per la realizzazione del secondo impianto produttivo in Giappone della taiwanese Taiwan Semiconductor Manufacturing Co. (TSMC), azienda leader nel mondo per la produzione di *microchip*. Si tratta di una decisione che rientra nella più ampia politica del governo Kishida di effettuare un *reshoring* degli impianti di produzione di *microchip* per mitigare l'impatto distruttivo che una crisi militare avrebbe su un settore produttivo cruciale per l'economia giapponese. Anche da parte dei *think-tank* si è registrato un maggiore interesse nei confronti del *dossier* Taiwan. A questo proposito, si segnalano ad esempio le simulazioni di una situazione di crisi nello Stretto, condotte nel 2021 e 2022 dalla *Nihon senryaku kenkyū foramu* (*Japan Forum for Strategic Studies* nella denominazione in inglese), con il coinvolgimento di funzionari civili e militari di alto livello.

Se il potenziamento della deterrenza diretta e della cooperazione nippo-americana in materia di difesa così come la crescente priorità accordata alla relazione nippo-taiwanese possono essere considerati elementi non contingenti di un orientamento consolidato, è altrettanto vero che la relazione con la RPC è di cruciale importanza per la diplomazia nipponica. Come ebbe modo di ricordare l'allora Primo ministro giapponese, Yoshida Shigeru, in un articolo scritto per la rivista *Foreign Affairs* nel 1951: "Rossa o bianca, la Cina rimane il nostro vicino della porta accanto. Presumo che le leggi della geografia e dell'economia nel lungo periodo avranno la meglio sulle differenze ideologiche e sulle barriere commerciali artificiali". Questa affermazione mantiene intatta la sua validità oggi. La Cina è il primo partner commerciale per il Giappone (fino al 2007, questo primato spettava agli Usa); a sua volta il Giappone è il terzo partner commerciale per la Cina. Nel 2022, gli scambi commerciali tra Cina e Giappone sono stati pari a 335,4 miliardi di dollari, con un incremento del 14,3% rispetto al 2021. Il 19,4% delle esportazioni giapponesi è diretto verso la Cina, percentuale che sale al 21% se guardiamo alle importazioni del Giappone dalla Cina. La Cina è la terza maggiore destinazione degli Investimenti Diretti Esteri giapponesi, la prima destinazione per gli impianti produttivi all'estero delle imprese giapponesi. All'ottobre 2022, le imprese giapponesi in Cina erano 31.234.³ Uno scontro militare nello Stretto, oltre a produrre i nefasti effetti economici e di sicurezza analizzati nel paragrafo 1, metterebbe a repentaglio le relazioni economiche con la Cina e la sicurezza degli imprenditori giapponesi in Cina. Si tratta di uno scenario assolutamente non desiderabile —per entrambi i Paesi—che induce alla cautela nel considerare la rilevanza dei segnali provenienti dall'ambito della sicurezza internazionale.

4. Conclusioni

La vittoria elettorale del DPP lascia inalterate le fonti di frizione tra i principali attori coinvolti nella questione taiwanese. La tensione che ha preceduto la campagna elettorale è probabilmente destinata a rinnovarsi, esponendo il Giappone a nuovi rischi. Come già evidenziato, per Tokyo si tratta di una nuova fonte di "ansia strategica" che si aggiunge a quelle già esistenti: minaccia nucleare nordcoreana, assertività cinese, revisionismo russo. Se è vero che Tokyo ha gradualmente rafforzato le capacità difensive e di deterrenza del paese accrescendo l'interoperabilità delle FAD con le forze armate statunitensi, è altrettanto vero che la capacità di tradurre in una risposta efficace le risorse delle quali dispone dipende da molti fattori, non ultimo dalla volontà politica che, a sua volta, presuppone un solido sostegno della popolazione. A questo proposito, non si può dire che l'attuale Primo ministro Kishida goda di buone credenziali, avendo raggiunto nel mese di dicembre il minimo storico di popolarità (17,1%) dal 2012, anno in cui il Partito Liberaldemocratico ha riconquistato il potere.

D'altro canto, le opzioni strategiche di Tokyo sono strettamente legate all'interazione tra i principali attori della questione di Taiwan. Il modo in cui la RPC, gli Usa e Taiwan daranno credibilità alla loro volontà di preservare lo *status quo* nello Stretto farà la differenza. Così come saranno determinanti le elezioni presidenziali statunitensi: il loro esito, come già ricordato, inciderà sia sulla possibilità che si vada o meno verso un maggiore coordinamento tra Cina e Stati Uniti (e dunque verso una minore conflittualità nello Stretto), sia sulle politiche di sicurezza giapponesi. Quanto al DPP, è plausibile immaginare che continui a

³ Dati del Ministero degli Affari esteri giapponese, aggiornati al luglio 2023, <https://www.mofa.go.jp/files/100540401.pdf>.

privilegiare il rapporto con Tokyo, ricambiato nei suoi sforzi dal governo giapponese. Ci sono tuttavia validi motivi per ritenere che la priorità accordata dal Giappone al *dossier* Taiwan sarà opportunamente bilanciata da una diplomazia attenta a preservare la cruciale relazione economica con la RPC.

Osservatorio di Politica internazionale

www.parlamento.it/osservatoriointernazionale



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Coordinamento
redazionale:

Camera dei deputati
Servizio Studi
Tel. 06.67604939
e-mail: st_affari_esteri@camera.it

Le opinioni riportate nel presente dossier
sono riferite esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.