

Le esercitazioni navali ASEAN-Stati Uniti: riflessi geopolitici e questioni securitarie

Dal 2 al 6 settembre si sono svolte - nello spazio marittimo compreso tra l'Oceano Indiano e il Mar Cinese Meridionale - le prime esercitazioni militari navali congiunte tra gli Stati Uniti e le nazioni ASEAN (AUMX, *Asean-US Maritime Exercise*): otto navi da guerra, quattro aerei ed oltre mille militari provenienti dagli Stati Uniti e dalle dieci nazioni facenti parte del blocco regionale ASEAN (Brunei, Cambogia, Filippine, Indonesia, Laos, Malesia, Myanmar, Singapore, Thailandia, Vietnam) sono state impegnate per cinque giorni in queste esercitazioni marittime, iniziate nella base navale di Sattahip nella provincia di Chonburi in Thailandia e concluse nella città-stato di Singapore.

In aggiunta ai mezzi militari messi a disposizione dagli Stati Uniti - la nave da combattimento costiero USS Montgomery, il cacciatorpediniere Wayne E. Meyer, tre elicotteri MH-60 e l'aereo da pattugliamento P-8 - Thailandia, Brunei Darussalam, Filippine, Singapore e Myanmar hanno inviato dei pattugliatori, mentre le imbarcazioni vietnamite hanno raggiunto direttamente il luogo dove si sono svolte concretamente le esercitazioni. Indonesia e Malesia invece, nonostante dispongano di significative forze navali, si sono limitate all'invio di osservatori, analogamente a Laos e Cambogia.¹ Queste imbarcazioni hanno creato una *task force* congiunta ed hanno intrapreso un'esercitazione nella penisola vietnamita di Cà Mau (l'estremità meridionale della penisola indocinese), che consisteva nell'individuazione e localizzazione di imbarcazioni-obiettivo sospettate di svolgere attività illegali, che venivano successivamente fermate e sottoposte ad attività di perquisizione e sequestro.² A supporto di queste attività navali, Singapore ha messo a disposizione il Sistema per la Condivisione delle Informazioni in Tempo Reale (*Real-time Information-sharing System*), creato nel maggio 2019 presso l'*Information Fusion Centre* istituito nella base navale di Changi, che ha svolto un ruolo importante nel corso dell'esercitazione, contribuendo a rendere più rapide quelle comunicazioni necessarie a rafforzare la sicurezza marittima.³

Va sottolineato il carattere inclusivo di questa esercitazione, in quanto per la prima volta tutte e dieci le nazioni ASEAN hanno contribuito con mezzi ed uomini alla riuscita della stessa: infatti, le nazioni del sudest asiatico sono state spesso coinvolte in altre esercitazioni multilaterali con gli Stati Uniti - ad esempio *Cooperation Afloat Readiness and Training* (CARAT) e le esercitazioni *Southeast Asia Cooperation Training* (Seacat) - senza tuttavia mai aderire in blocco (basti pensare che Myanmar ha partecipato alle esercitazioni Seacat solo nel 2017). A rafforzare questo assunto, basti ricordare che tra le nazioni ASEAN solo Filippine, Thailandia, Vietnam e Malesia hanno partecipato alla *Pacific Partnership Mission* - la più ampia missione di assistenza umanitaria e di

1 Dzirhan Mahadzir, *Inaugural AUMX Exercise Seeks to Deepen U.S.-ASEAN Maritime Cooperation*, US Naval Institute, September 3, 2019, <https://news.usni.org/2019/09/03/inaugural-aumx-exercise-seeks-to-deepen-u-s-asean-maritime-cooperation>; "Warships and aircraft ready for first US-ASEAN maritime drills", The Jakarta Post, September 2, 2019, <https://www.thejakartapost.com/seasia/2019/09/02/warships-and-aircraft-ready-for-first-us-asean-maritime-drills.html>

2 Lilit Kapur, *The ASEAN-U.S. Maritime Exercise and Maritime Security*, Asia Maritime Transparency Initiative-CSIS, September 11, 2019, <https://amti.csis.org/the-asean-u-s-military-exercise-and-maritime-security/>

3 Singapore Government Press Center, *RSN's Information-Sharing System Main Platform Used At Inaugural ASEAN-US Maritime Exercise*, Press Release, September 2, 2019, https://www.gov.sg/resources/sgpc/media_releases/mindef/press_release/P-20190902-1

soccorso promossa annualmente dagli Stati Uniti nella regione Indo-Pacifico - svoltasi nel maggio 2019.⁴ Inoltre, proprio la partecipazione di un mezzo della marina del Myanmar, nonostante le sanzioni comminate da Washington ad alcuni ufficiali della nazione, evidenzia ulteriormente il carattere inclusivo di questa esercitazione: Zaw Min Tun, portavoce del Comandante in Capo, ha dichiarato che il suo paese ha accettato l'invito ricevuto per partecipare a queste esercitazioni congiunte incentrate sulla lotta contro la criminalità, pirateria e sicurezza.⁵

Alla base di queste esercitazioni vi è il Piano d'Azione per l'Implementazione della Partnership Strategica tra Stati Uniti ed ASEAN 2016-2020, che prevede la promozione del dialogo e il rafforzamento della cooperazione per affrontare le sfide alla sicurezza che gravano sulla regione. Il Piano d'Azione - nel quale viene ribadita la centralità dell'ASEAN nell'architettura di sicurezza regionale - esplicitamente prevede la cooperazione marittima tra gli Stati Uniti e le nazioni del sudest asiatico del blocco ASEAN, con l'obiettivo di promuovere e garantire la libertà di navigazione e di sorvolo, la risoluzione pacifica delle controversie eventualmente insorte in questo quadrante geopolitico.⁶

Dopo diversi rinvii, la decisione di svolgere queste prime esercitazioni navali congiunte venne presa nell'ottobre 2018 durante il meeting informale tenutosi a Singapore tra i ministri della difesa ASEAN e quello statunitense Mattis, in concomitanza con le esercitazioni navali congiunte ASEAN-Cina previste proprio in quel mese.⁷

Le recenti esercitazioni AUMX si collocano in una fase di rinnovata tensione tra alcune nazioni ASEAN e la Cina - in relazione alle dispute irrisolte e alle rivendicazioni territoriali sul Mar Cinese Meridionale - a seguito dell'attività di esplorazione condotta da imbarcazioni della guardia costiera cinese in acque vietnamite e l'episodio controverso dell'affondamento di un peschereccio nelle Filippine:⁸ ad agosto inoltre, la marina cinese ha compiuto esercitazioni militari nel Golfo di Tonchino (Vietnam, anche se un accordo di delimitazione marittima del 2000 aveva consentito di definire eventuali dispute territoriali) testando nuove navi da guerra ed armamenti, operazioni che si sono svolte parallelamente alle esercitazioni nelle acque contese delle Isole Paracelso.⁹

Nonostante il Vice Ammiraglio della marina thailandese Charoenpol Kumrasee abbia ufficialmente dichiarato che queste esercitazioni non fossero in relazione ai conflitti marittimi regionali nel Mare Cinese Meridionale, ma finalizzate all'addestramento delle marine regionali nel fornire assistenza umanitaria ed intervenire nel caso di disastri provocati da calamità naturali, nelle parole del Vice Ammiraglio Joey Tynch - che monitora le operazioni di cooperazione alla sicurezza della marina statunitense nell'Asia sudorientale - emerge come le esercitazioni AUMX "servano a rafforzare la cooperazione e l'interoperabilità tra le diverse marine nazionali, ed a promuovere la nostra visione condivisa sulla libera ed aperta circolazione marittima nella regione Indo-Pacifica".¹⁰

4 Lim Min Zhang, *How Does the Indo-Pacific Defense Chiefs Conference Fit into Asia's Security Landscape?*, The Straits Times, September 3, 2019, <https://www.straitstimes.com/singapore/inaugural-asean-us-maritime-exercise-a-positive-step-towards-a-more-networked-region-says>

5 Joe Kumbun, *The US-ASEAN Maritime Exercise: Why Myanmar Matters*, The Irrawaddy, September 9, 2019, <https://www.irrawaddy.com/news/burma/the-us-asean-maritime-exercise-why-myanmar-matters.html>

6 ASEAN Official Website, *Plan of action to implement the ASEAN-U.S. Strategic Partnership 2016-2020*, https://asean.org/wp-content/uploads/images/2015/November/27th-summit/statement/ASEAN-US%20POA%202016-2020_Adopted.pdf

7 Prashanth Parameswaran, *Why the First US-ASEAN Maritime Exercise Matters*, The Diplomat, August 26, 2019, <https://thediplomat.com/2019/08/why-the-first-us-asean-maritime-exercise-matters/>

8 Fabio Indeo, *Dispute maritime e rivendicazioni delle nazioni ASEAN nel Mar Cinese Meridionale*, Osservatorio Strategico 2019– Anno XXI n. II, pp. 62-67.

9 Minnie Chan, *China puts new weapons and warships through paces in live-fire drills near Vietnam*, South China Morning Post, August 16, 2019, <https://www.scmp.com/news/china/military/article/3023197/china-puts-new-weapons-and-warships-through-paces-live-fire>

10 Dzirhan Mahadzir, *Inaugural AUMX Exercise Seeks to Deepen U.S.-ASEAN Maritime Cooperation*, US Naval Institute, September 3, 2019, <https://news.usni.org/2019/09/03/inaugural-aumx-exercise-seeks-to-deepen-u-s-asean->

Pur non avendo infatti rivendicazioni dirette da avanzare sul Mar Cinese Meridionale, gli Stati Uniti considerano la libertà di navigazione in questo tratto di mare come fondamentale per la loro strategia Indo-Pacifica, finalizzata al contenimento dell'influenza geopolitica e dell'espansione militare della Cina. Ne consegue che la collaborazione con le nazioni del sudest asiatico in queste esercitazioni serve a confermare e ribadire il ruolo cruciale degli Stati Uniti per il mantenimento della pace, sicurezza e stabilità della regione. Inoltre, queste esercitazioni navali condotte da Washington generano una potenziale frizione con la proposta avanzata da Pechino - durante i negoziati con le nazioni ASEAN per la stesura della bozza inerente il Codice di Condotta sul Mar Cinese Meridionale - che "*non consentirebbe alle parti di condurre esercitazioni militari congiunte con nazioni che non fanno parte della regione, a meno che le parti in causa notifichino per tempo questa intenzione e non vi siano obiezioni*".¹¹

Anche le nazioni del sudest asiatico non condividono il carattere di esclusività insito in questa proposta, in quanto principio che incide sulla loro sovranità e sul diritto di scegliere in autonomia le forme di cooperazione e le alleanze in ambito securitario. Allo stesso tempo, le nazioni ASEAN intendono rassicurare le autorità di Pechino riguardo alla loro partecipazione alle esercitazioni AUMX, che non implica in alcun modo un loro coinvolgimento diretto nella politica di contenimento della Cina promossa da Washington. Considerato l'enorme peso degli investimenti cinesi e la presenza strategica di Pechino nella regione, il supporto ad un approccio di questo tipo sarebbe altresì contrario agli obiettivi di politica estera delle nazioni ASEAN, che mirano a realizzare una sorta di strategia multi-vettoriale, basata sull'equilibrio e sul bilanciamento degli interessi delle potenze esterne, che infatti le ha portate nell'ottobre 2018 a partecipare alle esercitazioni navali con la Cina.¹² A differenza di altri blocchi regionali (ad esempio l'Unione Europea con la politica di difesa e sicurezza comune o l'Organizzazione per il Trattato di Sicurezza Collettiva - che comprende Russia, Armenia, Bielorussia, Kazakistan, Kirghizistan e Tagikistan - nell'ambito della Comunità degli Stati Indipendenti nello spazio post sovietico) le nazioni ASEAN non hanno elaborato un meccanismo di sicurezza e di difesa collettiva, ragion per cui i singoli stati perseguono politiche di difesa e sicurezza basate sui propri specifici interessi nazionali, condizione che consente la possibilità di sviluppare forme di cooperazione anche con stati "terzi" (rispetto a Cina e Stati Uniti) come Australia e Giappone.¹³

Tra Cina e Stati Uniti: l'ASEAN verso una politica estera e di sicurezza multi-vettoriale?

Questo approccio delle nazioni ASEAN nei confronti dei maggiori attori esterni (Cina e Stati Uniti), fondato su una posizione di cooperazione e allo stesso tempo di equidistanza, ha trovato espressione formale con l'adozione del documento relativo alla "visione strategica ASEAN sulla regione Indo-Pacifico" durante il summit annuale dell'organizzazione nel giugno scorso, che impegna le nazioni del sudest asiatico a sviluppare una visione autonoma in politica estera, nella cooperazione economica ed in ambito securitario, rispetto ai due contendenti geopolitici.¹⁴

maritime-cooperation; Wassana Nanuam, *First US-Asean naval exercise begins*, The Bangkok Post, September 2, 2019, <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/1741184/first-us-asean-naval-exercise-begins>; ASEAN Information Center, *ASEAN-US naval exercise starts in Thailand*, September 3, 2019, http://www.asean thai.net/english/ewt_news.php?nid=2955&filename=index

11 Carl Thayer, *A closer look at the ASEAN-China single draft South China Sea Code of Conduct*, The Diplomat, August 3, 2018, <https://thediplomat.com/2018/08/a-closer-look-at-the-asean-china-single-draft-south-china-sea-code-of-conduct/>

12 Collin Koh, *Should China be worried about the US-Asean sea drill?*, The South China Morning Post, September 2, 2019, <https://www.scmp.com/week-asia/geopolitics/article/3025156/should-china-be-worried-about-us-asean-sea-drill>

13 Ibidem

14 ASEAN, *ASEAN Outlook on the Indo-Pacific*, https://asean.org/storage/2019/06/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific_FINAL_22062019.pdf

Tra le nazioni ASEAN, Singapore è stata tra quelle che sino ad oggi ha abilmente perseguito un'efficace strategia multi-vettoriale in politica estera, basata sul bilanciamento degli interessi di Cina e Stati Uniti, nazione con la quale vanta strette relazioni economiche e strategiche.

Dopo tre settimane dalle esercitazioni congiunte AUMX, il leader di Singapore Lee Hsien Long ha annunciato il rinnovo dell'accordo con gli Stati Uniti che garantisce alle forze militari americane l'accesso alle basi navali ed aeree collocate nel territorio della "Città del Leone"¹⁵ sino al 2035, una decisione che rafforza il ruolo della città-stato nella strategia statunitense in Asia. L'accordo in oggetto venne siglato nel 1990 dall'allora premier Lee Kuan Yew, poi rinnovato nel 2005, e permetteva l'accesso alle truppe statunitensi sino al 2020.

Collin Koh, analista sulla sicurezza marittima presso la S. Rajaratnam School of International Studies, ha correttamente rimarcato come il primo accordo siglato da Singapore coincide con la parallela chiusura nei primi anni novanta delle basi che gli Stati Uniti avevano nelle Filippine (la base navale di Subic Bay e la base aerea di Clark), promuovendo così il ruolo di Singapore come supporto logistico per le operazioni statunitensi nel Pacifico occidentale.¹⁶ Egli sottolinea inoltre come la presenza statunitense - inizialmente percepita dalle altre nazioni ASEAN come un fattore di destabilizzazione regionale - si è al contrario rivelata positiva nel clima di incertezza successivo alla fine della guerra fredda, in quanto ha permesso alle nazioni del sudest asiatico di concentrarsi sullo sviluppo socio-economico nazionale in un clima di pace e sicurezza promosso dalla presenza militare statunitense.¹⁷

Da New York, dove partecipava all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Lee Hsien Long ha dichiarato che il patto riflette l'eccellente cooperazione esistente tra le due nazioni in materia di difesa. Nella prospettiva statunitense, questo accordo riflette la volontà del presidente statunitense Trump di proseguire la strategia "*Pivot to Asia*" lanciata dal suo predecessore Obama, incentrata sulla necessità di dislocare le forze militari navali sul quadrante geopolitico Indo-Pacifico rispetto all'Oceano Atlantico, fungendo altresì da cardine indispensabile nell'architettura di sicurezza regionale, attraverso una presenza militare dislocata nell'area.

Parallelamente però, Singapore vanta anche una collaborazione strategica rilevante con la Cina. A maggio 2019, a seguito di un meeting bilaterale tenutosi nella città-stato tra il Ministro della Difesa singaporiano Ng Eng Hen e il suo omologo cinese Wei Fenghe, Singapore e Cina hanno concordato un "programma sostanziale" per approfondire le relazioni militari, per rafforzare ulteriormente l'esistente accordo di cooperazione sulla difesa e ripetere nel 2020 esercitazioni militari navali congiunte, analogamente a quelle compiute per la prima volta nel 2015.¹⁸ Il Ministro della Difesa di Singapore ha posto l'accento sull'intensificazione del dialogo bilaterale ad alto livello, scambi tra *think tank* ed accademici, incremento delle esercitazioni bilaterali.

Dal 27 luglio al 5 agosto 2019 le forze armate singaporiane e quelle cinesi hanno svolto esercitazioni militari bilaterali, culminate con un'operazione congiunta antiterrorismo ambientata in un contesto urbano: si tratta della quarta esercitazione congiunta nell'ambito del format "*Exercise Cooperation*" inaugurato nel 2009.¹⁹ La volontà di Singapore di sviluppare relazioni militari bilaterali con la Cina rappresenta un *unicum* nella regione ASEAN in quanto le dieci nazioni

15 Questa denominazione della città-stato deriva dalla parola malese Singapura, ovvero Singa= leone e Pura=città

16 Dewey Sim, *Singapore renews military bases pact with US amid deepening defence ties with China*, The South China Morning Post, September 24, 2019, <https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/3030111/china-will-be-wary-us-singapore-deal-military-bases>

17 Ibidem

18 Lim Min Zhang, *Larger military exercises on the cards as Singapore and China revise defence pact*, Strait Times, May 29, 2019, <https://www.straittimes.com/singapore/singapore-and-china-defence-ministers-agree-to-upgraded-defence-pact>

19 Singapore MINDEF, *Singapore and China Strengthen Military Cooperation in Bilateral Army Exercise*, new release, August 5, 2019, https://www.mindef.gov.sg/web/portal/mindef/news-and-events/latest-releases/article-detail/2019/August/05aug19_nr

prevalentemente svolgono esercitazioni militari con Pechino come blocco regionale, come alla fine di ottobre 2018 (per la prima volta) e ad aprile 2019 (esercitazioni alle quali parteciparono sei nazioni ASEAN).

Anche la Malesia sembra intenzionata a muoversi lungo questa strategia di equidistanza tra Cina e Stati Uniti, sviluppando una politica estera ed un approccio autonomo sulle tematiche regionali.

Il premier malese Mahathir ha recentemente rinnovato il documento di politica estera della nazione, che resta sempre fondata su una politica di non allineamento rispetto alle maggiori potenze mondiali, rimarcando come la competizione sino-americana indebolisca il multilateralismo del sistema internazionale. Coerentemente alla propria strategia di non allineamento, la Malesia non ha inviato navi della propria marina nazionale nelle due esercitazioni militari multilaterali in mare promosse dalla Cina (ottobre 2018) e dagli Stati Uniti (settembre 2019) in ambito ASEAN.

Nel documento intitolato "*Change in Continuity*" il mantenimento di relazioni amichevoli con tutte le nazioni e l'impegno per la pacifica composizione delle dispute - sulla base delle norme sancite dal diritto internazionale - continuano a restare due componenti importanti nel nuovo approccio in politica estera.²⁰ Una sezione specifica del documento riguarda il Mare Cinese Meridionale, dove la Malesia intende evitare la militarizzazione delle dispute, evidenziando che "*il Mar Cinese Meridionale dovrebbe diventare il mare della cooperazione, della connettività e della creazione di un senso comune di appartenenza, e non di confronto e rivalità. Questo orientamento si pone in linea con lo spirito della ZOPFAN (Zona di Pace, Libertà e Neutralità), che la Malesia intende fortemente promuovere all'interno dell'ASEAN*".²¹ L'accordo ZOPFAN venne siglato nel 1971 da Malesia, Indonesia, Filippine, Thailandia e Singapore e prevede che il Sudest asiatico rimanga estraneo e libero dalle interferenze degli attori esterni, ricalcando in sostanza l'orientamento espresso nel documento di visione strategica ASEAN.

Sul piano diplomatico-negoziato, a seguito di un incontro tra i rispettivi ministri degli esteri a Pechino, il 12 settembre Malesia e Cina si sono accordate per creare un meccanismo congiunto di dialogo sulle questioni aperte nel Mar Cinese Meridionale - risoluzione delle controversie, discussione delle questioni inerenti la sovranità marittima e territoriale, rafforzamento della cooperazione su materie economicamente rilevanti come la pesca o la sicurezza - con l'obiettivo di ridurre le tensioni che contrappongono le due nazioni.²²

Questo accordo bilaterale - che la Cina ha siglato anche con Brunei e Filippine - dovrà però essere inserito in un quadro più ampio di cooperazione regionale finalizzato a trovare il consenso necessario tra tutti gli attori coinvolti per giungere ad una soluzione delle dispute irrisolte.

Analisi, valutazioni e previsioni

Il coinvolgimento delle nazioni del blocco ASEAN nelle esercitazioni navali con gli Stati Uniti è espressione dell'approccio pragmatico adottato da queste nazioni in politica estera, ovvero intraprendere un'equilibrata strategia multi-vettoriale di bilanciamento tra gli interessi statunitensi e quelli cinesi, che consenta di massimizzare i benefici economici ma soprattutto nella sfera della sicurezza regionale.

Se le esercitazioni AUMX evidenziano la volontà di Washington di legittimarsi come unico partner securitario nella regione, contenendo le ambizioni cinesi, le esercitazioni militari Cina-

20 Prime Minister's Office of Malaysia, *Speech at the Launch of The Foreign Policy Framework of The New Malaysia*, September 18, 2019, <https://www.pmo.gov.my/2019/09/the-launch-of-the-foreign-policy-framework-of-the-new-malaysia/>

21 Ministry of Foreign Affairs of Malaysia, Official website, *Foreign Policy Framework of the New Malaysia. Change in Continuity*, June 2019, p.19, <https://www.kln.gov.my/foreign-policy-framework/>

22 Ministry of Foreign Affairs of Malaysia, Official website, *China, Malaysia to set up South China Sea dialogue mechanism*, September 12, 2019, https://www.kln.gov.my/web/guest/mfa-news/-/asset_publisher/C8q577qP89S1/content/china-malaysia-to-set-up-south-china-sea-dialogue-mechanism

ASEAN sono prevalentemente finalizzate ad ottenere fiducia dalle nazioni ASEAN, spingendole a superare le preoccupazioni relative agli obiettivi dell'ascesa geopolitica cinese nella regione.

In realtà, questa competizione geopolitica sino-americana sembra non tener conto dell'evoluzione in atto tra le nazioni ASEAN, che con l'adozione del documento "*ASEAN Outlook on the Indo-Pacific*" concordano nella volontà di definire una visione geopolitica autonoma, di perseguire una politica estera multi-vettoriale che miri essenzialmente alla realizzazione degli obiettivi securitari ed economici espressi dalla regione. D'altro canto, lo stesso Lee Kuan Yew, fondatore della città-stato di Singapore e padre dell'attuale primo ministro, una volta dichiarò che non si sarebbe opposto alla presenza contemporanea di basi logistiche cinesi ed americane a Singapore, a testimonianza del fatto che le esigenze di sicurezza nazionali (e regionali) prevalgono su considerazioni ed interessi di natura geopolitica legati alle strategie degli attori esterni.