IRIS AperTO

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

Il drago cinese e l'aquila americana sullo scacchiere asiatico

This is the author's manuscript

Original Citation:

Availability:

This version is available http://hdl.handle.net/2318/145743 since

Publisher:

Odoya - I libri di Emil

Terms of use:

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

12 October 2024

Asia Maior
Osservatorio italiano sull'Asia
2013

Il drago cinese e l'aquila americana sullo scacchiere asiatico

a cura di
Michelguglielmo Torri
e Nicola Mocci

I LIBRI DI
EMIL

Asia Maior
Osservatorio italiano sull'Asia
2013

Il drago cinese e l'aquila americana sullo scacchiere asiatico

a cura di
Michelguglielmo Torri e Nicola Mocci

I LIBRI DI
EMIL

Il direttivo di Asia Maior
fa presente con gratitudine che
il presente volume è stato pubblicato:

con il sostegno della
Compagnia di San Paolo

Compagnia
di San Paolo

con l'appoggio logistico del
Centro Studi Vietnamiti di Torino

e con il patrocinio del Dipartimento di
Lingue e Letterature Straniere e
Culture Moderne della
Università degli Studi di Torino

Asia Maior è anche su internet: www.asiamaior.it; www.asiamaior.org e dal suo archivio possono essere scaricati liberamente i volumi di Asia Maior.

© 2014 Casa Editrice Emil di Odoya srl
Tutti i diritti riservati

ISBN: 97-88-86680-094-1
I libri di Emil
Via Benedetto Marcello 7 – 40141 - Bologna
www.odoya.it

«Asia Maior»

«Asia Maior» è un osservatorio sull'Asia ideato nel 1989 da Giorgio Borsa e da allora attivo come associazione informale. Nell'ottobre 2006, «Asia Maior» si è costituita come associazione senza scopo di lucro. La sua attuale sede è a Torino, via Campana 24.

Il direttivo di «Asia Maior»

Marzia Casolari (presidente),
Enrica Garzilli,
Nicola Mocci (vice presidente),
Riccardo Redaelli,
Michelguglielmo Torri (responsabile scientifico).

Il Comitato scientifico di «Asia Maior»

Guido Abbattista (Università di Trieste),
Domenico Amirante (Università «Federico II», Napoli),
Elisabetta Basile (Università «La Sapienza», Roma),
Luigi Bonanate (Università di Torino),
Claudio Cecchi (Università «La Sapienza», Roma),
Alessandro Colombo (Università di Milano),
Anton Giulio Maria de Robertis (Università di Bari)
Thierry Di Costanzo (Université de Strasbourg),
Max Guderzo (Università di Firenze),
Franco Mazzei (Università «L'Orientale», Napoli),
Giorgio Milanetti, (Università «La Sapienza», Roma),
Paolo Puddinu (Università di Sassari),
Adriano Rossi (Università «L'Orientale», Napoli),
Filippo Sabetti (McGill University, Montréal),
Giuseppe Sacco (Università degli Studi Roma Tre),
Guido Samarani (Università Ca' Foscari, Venezia),
Gianni Vaggi (Università di Pavia),
Alberto Ventura (Università della Calabria).

*Coloro che apprezzano questo volume possono contribuire a rendere possibile, se lo ritengono opportuno, la continuazione dell'attività di Asia Maior e la pubblicazione dei futuri volumi annuali attraverso il 5x1000. È sufficiente, al momento della compilazione della dichiarazione dei redditi (CUD, Mod. 739, Mod. 749, Mod. I Mod. UNICO), apporre la propria firma nel riquadro dedicato "al sostegno del volontariato delle organizzazioni non lucrative di utilità sociali, delle associazioni e fondazioni", indicando come beneficiaria l'**associazione «Asia Maior»** e, nello spazio sottostante la firma, indicando il Codice Fiscale **97439200581**.*
Grazie.

Indice

13 Premessa. L'Asia stretta tra la Cina e gli USA
di Nicola Mocci

1. *Introduzione* p. 13; 2. *Le nuove leadership e la necessità di farsi conoscere* p. 16; 2.1. *I viaggi del presidente Xi Jinping* p. 16; 2.2. *I viaggi del primo ministro Li Keqiang* p. 21; 2.3. *I viaggi di Abe e di Park Geun-hye* p. 24; 3. *L'Asia trascurata e condizionata dagli Stati Uniti* p. 26; 3.1. I *punti di forza degli USA in Asia* p. 30.

35 Il ritorno dell'Iran
di Riccardo Redaelli
1. *Introduzione* p. 35; 2. *Il difficile inizio anno* p. 36; 3. *La difficile valutazione dell'impatto delle sanzioni* p. 38; 4. *I candidati alle elezioni presidenziali* p. 40; 5. *L'elezione di Hassan Rohani* p. 42; 6. *Cosa indicano i risultati del voto* p. 43.; 7. *La formazione del nuovo governo e le priorità di Rohani* p. 45; 8. *La svolta in Siria e il perdurare delle difficoltà regionali* p. 47; 9. *La ripresa delle trattative con i P5+1 e l'accordo di novembre* p. 49; 10. *Le fragilità dell'accordo sul nucleare* p. 51.

57 Turkmenistan: ascesa di un nuovo attore geopolitico regionale?
di Fabio Indeo
1. *Introduzione* p. 57; 2. *Riforme e democratizzazione: la graduale apertura di un sistema monolitico* p. 58; 3. *La strategia di diversificazione delle esportazioni energetiche e l'influenza della Cina* p. 60; 4. *Politica estera multivettoriale e sicurezza regionale: luci ed ombre* p. 63.

69 Afghanistan. La costruzione di un nuovo equilibrio politico: il negoziato con gli USA e la corsa verso le presidenziali del 2014
di Diego Abenante
1. *Introduzione* p. 69; 2. *La Loya Jirga consultiva e il difficile negoziato con gli USA* p. 70; 3. *La composizione della Jirga e il ruolo di Karzai* p. 72; 4. *La corsa verso le presidenziali del 2014* p. 75; 5.

La strategia elettorale dei talibani per il 2014 p. 77; 6. *Le trattative con il Pakistan* p. 79; 7. *Il quadro economico* p. 80.

83 Pakistan: il terzo governo di Nawaz Sharif
di Marco Corsi
1. *Premessa* p. 83; 2. *Gli ultimi mesi della legislatura* p. 83; 3. *Le principali forze politiche in campo* p. 84; 3.1. *La Pakistan Muslim League - Nawaz* p. 85; 3.2. *Il Pakistan Tehreek-e-Insaaf di Imran Khan* p. 86; 3.3. *Il Pakistan Peoples Party* p. 87; 3.4. *La All Pakistan Muslim League* p. 87; 4. *Le elezioni dell'11 maggio 2013* p. 88; 5. *Il governo di Sharif* p. 90; 5.1. *I propositi di dialogo con i militanti* p. 90; 5.2. *I rapporti con Delhi* p. 91; 5.3. *I rapporti con gli USA* p. 92; 6. *L'Economia* p. 93.

97 L'India nell'anno della legge sulla sicurezza alimentare
di Michelguglielmo Torri
1. *Premessa* p. 97; 2. *La legge sulla sicurezza alimentare* p. 98; 2.1. *La lunga gestazione della legge* p. 98; 2.2. *Le caratteristiche del Food Security Act* p. 105; 2.3. *«Buono per la politica ma "terribile" per l'economia»?* p. 108; 2.4. *Le critiche della Destra* p. 109; 2.4.1. *Una legge troppo costosa?* p. 109; 2.4.2. *Un sistema pubblico di distribuzione corrotto e inefficiente?* p. 111; 2.4.3. *Una legge destinata a scatenare l'inflazione?* p. 115; 2.4.4. *Una legge a favore dei fannulloni?* p. 116; 2.5. *Le critiche della Sinistra* p. 116; 2.6. *Il Food Security Act in prospettiva* p. 118; 3. *Aspettando le elezioni generali* p. 121; 3.1. *L'irresistibile ascesa di Narendra Modi* p. 121; 3.2. *L'incerta navigazione di Rahul Gandhi* p. 127; 3.4. *Il test delle elezioni statali* p. 130; 3.5. *La sorpresa di Delhi* p. 133; 3.6. *Il risultato elettorale di Delhi: due riflessioni* p. 135; 3.7. *Il risultato elettorale di Delhi: due conseguenze* p. 136; 4. *L'evoluzione dell'economia* p. 139; 4.1. *Il bilancio 2013-14* p. 141; 4.2. *La crisi della rupia* p. 145; 4.3. *Le cause della crisi della rupia* p. 146; 4.4. *Le politiche per arrestare il declino del valore della rupia* p. 149; 4.5. *Un andamento economico tutt'altro che brillante* p. 153; 5. *La politica estera* p. 155; 5.1. *Il WTO e l'India* p. 156; 6. *La violenza contro le donne* p. 159.

167 Bangladesh in fiamme: dallo scontro politico alla guerriglia urbana
di Marzia Casolari
1. *Premessa* p. 167; 2 *Il processo contro i crimini di guerra* p. 167; 3. *Le reazioni al processo politico: gli scontri di piazza* p. 169; 4. *Ancora incidenti nelle fabbriche di abbigliamento* p. 172; 5. *La situazione economica e le conseguenze dell'instabilità politica* p. 174; 6. *Verso le elezioni* p. 175; 7. *I risultati elettorali* p. 178.

181 Sri Lanka: l'involuzione democratica del governo Rajapaksa
di Danila Berloffa
1. *Introduzione* p. 181; 2. *La destituzione della Chief Justice Shirani Bandaranayake* p. 183; 3. *Verso lo smantellamento dello stato di diritto?* p. 185; 4. *L'emergere del fondamentalismo buddista-sinhala* p. 190; 5. *La tortuosa strada della riconciliazione nazionale* p. 193; 6. *Il 13° emendamento e le elezioni per il Northern Provincial Council* p. 195; 7. *La politica estera* p. 199; 7.1. *La nuova risoluzione emanata dall'UNHRC* p. 199; 7.2. *Lo Sri Lanka tra l'India, la Cina e gli Stati Uniti* p. 200; 7.3. *La risoluzione dell'UNHRC come strumento di pressione internazionale* p. 201; 8. *L'incontro dei capi di governo del Commonwealth* p. 203; 9. *La politica economica* p. 205.

213 Myanmar: manovre presidenziali tra guerre etniche e riforme
di Piergiorgio Pescali
1. *Introduzione: i campi di battaglia* p. 213; 2. *Gli scontri etnico-religiosi tra musulmani e buddisti* p. 214; 3. *Il primo cambiamento della squadra di governo ed i militari* p. 217; 4. *I militari: tra vecchio e nuovo corso* p. 220; 5. *La politica e la società* p. 221; 6. *I contendenti per le elezioni presidenziali tra riforma costituzionale e diritti umani* p. 224.

229 Thailandia: involuzioni democratiche
di Vitaliano Civitanova
1. *Introduzione* p. 229; 2. *La situazione politica* p. 229; 3. *La pace interrotta* p. 231; 4. *Il tempio conteso* p. 232; 5. *Economia* p. 232; 5.1. *Il riso e il controverso schema di sussidi* p. 233; 6. *Il dibattito sulla legge di lesa maestà* p. 233.

237 La Malaysia in bilico: Najib Tun Razak alla prova delle elezioni
di Stefano Caldirola
1. *La fine della legislatura: tempo di bilanci e previsioni* p. 237; 2. *Il Barisan Nasional* p. 239; 3. *L'opposizione unita nel Pakatan Rakyat* p. 245; 4. *Le elezioni del 2013: i risultati* p. 248; 5. *I risultati a livello locale* p. 251; 6. *Rinnovato conflitto etnico o nuovi equilibri?* p. 252; 7. *Il movimento Bersih e le elezioni* p. 255; 8. *Il nuovo governo e le sfide in economia* p. 257.

263 Indonesia: la democrazia della pancasilia verso le elezioni del 2014
di Marco Vallino
1. *Introduzione* p. 263; 2. *Effetti della crisi economica globale sull'arcipelago indonesiano* p. 263; 3. *Elezioni alle porte, democrazia a rischio* p. 266; 3.1. *Elezioni esclusive: il controllo delle dinastie politiche* p. 266; 3.2. *Un paese senza verità* p. 268; 4. *Tensioni crescenti sul fronte internazionale* p. 269.

273 La Cambogia di Hun Sen, tra le pressioni degli Stati Uniti e gli aiuti della Cina
di Nicola Mocci
1. *Premessa* p. 273; 2. *Il lungo cammino verso le elezioni del 2013* p. 276; 2.1 *Hun Sen e le fazioni all'interno del PPC* p. 277; 2.2 *La campagna elettorale e il ritorno di Sam Rainsy in Cambogia* p. 279; 2.3. *Le pressioni internazionali per la grazia a Sam Rainsy* p. 281; 2.4. *La campagna elettorale e i programmi dei partiti* p. 283; 3. *Le elezioni nazionali del luglio 2013, l'analisi dei risultati e le proteste dell'opposizione* p. 285; 4. *Il lavoro, lo stato e i conflitti sociali* p. 287; 5. *Le relazioni internazionali. La Cambogia stretta tra la Cina e gli Stati Uniti* p. 290; 5.1. *L'influenza cinese in Cambogia* p. 291; 5.2. *Le difficoltà degli Stati Uniti in Cambogia* p. 293; 5.2.1. *Le frizioni della Cambogia con gli USA e la questione del seggio dell'ONU* p. 294; 5.3. *Le relazioni con il Giappone* p. 295; 5.4. *I fragili rapporti tra Cambogia e Thailandia* p. 296; 5.4.1. *La questione del confine del tempio di Prehar Vihear* p. 296; 5.4.2. *I rapporti fra Hun Sen e i Shinawatra* p. 297; 6. *Il tribunale speciale per i crimini dei Khmer Rossi* p. 298.

303 Il 2013 vietnamita tra liberismo economico e autoritarismo politico: l'anno dei paradossi
di Michela Cerimele
1. *Introduzione* p. 303; 2. *La revisione della costituzione e le evoluzioni politiche interne* p. 304; 3. *Le imprese pubbliche al centro del dibattito economico* p. 309; 4. *Il regime autoritario alla prova del libero mercato* p. 314; 5. *Liberismo, democrazia, diritti umani, sviluppo economico: i paradossi del TPP* p. 320.

329 Filippine: Benigno Aquino III a testa alta nell'anno del tifone
di Giorgio Vizioli
1. *Il tifone Hayan si abbatte sull'arcipelago* p. 329; 2. *Economia in salute* p. 330; 3. *Elezioni di medio termine: Aquino consolida la leadership nel paese* p. 331; 4. *Lotta alla corruzione* p. 333; 5. *Primi passi del Bangsamoro* p. 334; 6. *Politica estera: dispute con i paesi vicini* p. 335; 7. *Difficoltà con la Cina* p. 337; 8. *Si consolidano i legami con gli Stati Uniti* p. 337.

339 «Due sistemi politici un'economia»: autoritarismo cinese e democrazia taiwanese alle prese con il neoliberismo
di Francesca Congiu
1. *Premessa* p. 339; 2. *La Cina popolare: il nuovo programma di politica economica* p. 340; 2.1. *La lotta contro la corruzione come strumento politico* p. 341; 2.2. *Il caso di Zhou Yongkang e del suo gruppo*p. 347; 2.3. *Lo stato e il mercato* p. 349; 2.4. *Lo stato e il partito* p. 353; 3. *Taiwan: la crisi, i conflitti e il rapporto con l'RPC*

p. 356; 3.1. *La crisi economica* p. 358; 3.2. *Taiwan e Cina popolare: integrazione economica e status quo politico* p. 359; 3.3. *I conflitti sociali* p. 362.

369 La penisola coreana tra «facce nuove» e un continuo déjà vu
di Marco Milani e Barbara Onnis
1. *Premessa* p. 369; 2. *Politica interna* p. 370; 2.1. *Il governo di Park Geun-hye: una partenza difficile* p. 370; 2.2. *Lo scandalo del National Intelligence Service (NIS)* p. 373; 2.3. *La difficile situazione dei partiti* p. 376; 3. *Il consolidamento del potere di Kim Jong-un: la dimensione interna* p. 378; 3.1. *Il consolidamento del potere di Kim Jong-un: la dimensione esterna* p. 381; 4. *Le relazioni intercoreane* p. 383; 5. *Le relazioni internazionali* p. 389; 5.1. *RPDC e RPC: sempre più alleati non amici* p. 389; 5.2. *Un nuovo «asse» tra Pyongyang e Ulaanbaatar?* p. 393; 5.3. *La diplomazia multilaterale di Park Geun-hye* p. 395; 5.4. *Il «gelo» tra Seoul e Tokyo* p. 397; 5.5. *La «luna di miele» tra Seoul e Pechino* p. 401; 6. *L'economia* p. 403; 6.1. *Corea del sud: una ripresa oltre le previsioni* p. 403; 6.2. *Corea del nord: verso una stagione riformista?* p. 405.

409 Il ritorno di Abe
di Giulio Pugliese
1. *Introduzione* p. 409; 2. *Shinzō Abe sulle orme del gigante Kishi* p. 410; 3. *La ripresa di Abe...* p. 420; 3.1. *... e la ripresa del Giappone?* p. 421; 4. *Il consolidamento politico: la fine del parlamento «contorto»* p. 425; 5. *Relazioni nippo-cinesi e Realpolitik* p. 427; 5.1. *Strategie economiche verso Pechino* p. 428; 5.2. *Seguendo le orme del 2006-2007 parte I: la strategia di bilanciamento della potenza cinese* p. 430; 5.3. *Seguendo le orme del 2006-2007 parte II: l'aumento della forza militare e il rafforzamento dei poteri del primo ministro* p. 434; 6. *Le cicatrici della storia e il colpo di coda finale: la visita allo Yasukuni* p. 436; 7. *Conclusioni* p. 439.

445 Il «vulcano sotto la neve»: in ricordo di Võ Nguyên Giáp (1911-2013), combattente per la libertà, campione della lotta anticoloniale
di Sandra Scagliotti
1. *Il primo laureato al concorso* p. 445; 2. *Giàp e il compagno Tran* p. 447; 3. *All'ombra del baniano. La cerimonia del Vulcano sotto la neve* p. 448; 4. *Una sfida temeraria* p. 450.

453 Indice dei nomi

459 «Asia Maior» e i volumi da essa pubblicati

461 Gli autori del presente volume

PREMESSA
L'Asia stretta tra la Cina e gli Stati Uniti

di Nicola Mocci

1. *Introduzione*

Il 2013 è stato un anno di transizione dal punto di vista della politica internazionale nell'Asia Maior[1], se si considerano soprattutto le relazioni tra le due grandi potenze mondiali, la Cina e gli Stati Uniti e tra i nuovi poteri globali emergenti, come i paesi del gruppo BRICS (Brasile, Russia, India, Cina e Sud Africa). In effetti, il 2013 è stato un continuo palcoscenico di incontri, tra nuove e vecchie leadership, volti alla conoscenza reciproca dei propositi sulle questioni della sicurezza e dell'approvvigionamento delle risorse energetiche. Ma da questi incontri, come vedremo nel dettaglio in questa introduzione, in definitiva, è emerso solo un consolidamento dell'ideologia neoliberista e il rafforzamento delle politiche che in teoria si dovrebbero basare sul libero mercato, ma che, di fatto, tendono a favorire esclusivamente i grandi capitali. Gli unici che, durante la crisi economica globale, non hanno subito flessioni e si sono perfino rafforzati.

L'ideologia neoliberista, definitivamente abbracciata anche dal III Plenum del Partito Comunista cinese nel 2013, appare sempre più egemone e sempre più anacronistica o inadeguata a risolvere la crisi economica avviata dal fallimento della Lehman Brothers il 15 settembre 2008. Se solo si considerano i dati relativi al mondo del lavoro per il 2013, pubblicati dall'ILO, infatti, si può notare che, accanto ad una stagnazione dei dati macroeconomici a livello mondiale, si è registrata il picco storico del numero dei disoccupati [2]. Il *Global Employment Trends*, pubblicato agli inizi del mese di gennaio 2014, infatti, ha ratificato il raggiungimento della triste soglia di 202 milioni di disoccupati, cinque milioni in più rispetto al 2012[3].

1. Asia Maior è stata la definizione utilizzata nel 1989 da Giorgio Borsa, fondatore del gruppo omonimo, con la quale intendiamo quella parte dell'Asia delimitata ad occidente dai paesi arabi e dalla Turchia e a settentrione dal Caucaso e dalla Russia asiatica.
2. Sulle contraddizioni delle politiche neoliberiste, di cui in Italia ancora si parla pochissimo, si veda il saggio di Luciano Gallino, *Il colpo di stato di banche e governi*, Einaudi, Torino 2013.
3. ILO, *Weak economic recovery does not extend to jobs*, gennaio 2014 (http://www.ilo.

Il 2013 è stato, quindi, un anno di transizione dove l'incognita maggiore era costituita dai propositi delle nuove leadership (cinese, giapponese, sud-coreana, iraniana, pachistana e malese). Tra queste, la nuova dirigenza cinese suscitava curiosità non solo per la novità in sé ma per l'imperscrutabilità che, fino alla sua elezione, l'aveva caratterizzata. In realtà, la dimensione liberista del pensiero del neo presidente cinese Xi Jinping, soprattutto in materia di politica economica, era ben chiaro da alcuni anni. La lotta contro il gruppo del suo rivale Bo Xilai, iniziata nel 2012 e proseguita nel corso del 2013, infatti non era altro che il tentativo (riuscito) di tacitare una linea di pensiero statalista o anti liberista[4].

Tuttavia, il dilemma maggiore, soprattutto agli occhi degli Stati Uniti, era rappresentato dalla linea che la Cina avrebbe seguito nell'ambito della sicurezza internazionale. Rimanevano aperte, a questo proposito, le questioni relative alle dispute territoriali e, soprattutto, il tema più delicato relativo alla libertà di navigazione marittima. L'egemonia statunitense sui mari, infatti, costituisce l'elemento di maggior forza degli Stati Uniti. Come vedremo meglio in seguito, su questo elemento, infatti, il governo di Washington ha elaborato le sue strategie militari per contrastare ogni tentativo (tra cui quello ipotetico della Cina) di minare la libertà delle rotte marittime.

Le amministrazioni centrali della Cina e degli Stati Uniti, in particolare, durante il 2013, si sono osservate attentamente, prima a distanza e poi da vicino, durante un summit tra Barack Obama e Xi Jinping nel giugno 2013, foriero più di polemiche che di risultati concreti. Entrambi i leader, infatti, nell'inconsueta residenza di Rancho Mirage, un'oasi in pieno deserto californiano, avevano la testa rivolta altrove, alle questioni interne. Il presidente statunitense era alla ricerca di soluzioni alla crisi più grave del capitalismo, causata dall'ideologia e dalle politiche neoliberiste. Il presidente cinese, dal canto suo, era alle prese con le riforme per attuare le stesse politiche neoliberiste in Cina.

Tuttavia, se da un lato gli Stati Uniti hanno limitato le loro iniziative in Asia, la Cina ha continuato imperterrita nel suo processo di accaparramento di risorse energetiche, soprattutto dall'Asia Centrale, oltre che nelle sue politiche di investimenti, di elargizione di prestiti finanziari e di aiuti in varie forme a una molteplicità di stati di tutti i continenti, nessuno escluso. Ma mai, come nel 2013, si può dire che la Cina si sia spinta oltre, tanto che i suoi progetti di conquista dello spazio l'hanno portata fino al punto di toccare la luna con un dito. Stavolta non era solo una metafora, perché Yutu (coniglio di giada),

org/global/research/global-reports/global-employment-trends/lang--en/index.htm).

4. Sul tema si vada il saggio di Francesca Congiu sulla Cina in questo volume e quello nel volume di Asia Maior 2012, *Rallentamento dell'economia e debolezza della politica in Asia*, in particolare le pp. 365-70.

la sua navicella spaziale, infatti, è allunata il 14 dicembre 2013. La Cina terminava con la conquista dello spazio un anno particolarmente fruttuoso, in cui aveva rafforzato l'ascendente a livello mondiale, ma soprattutto asiatico, che le derivava dalla sua forza economica. Un'ascendente che le ha permesso di svolgere un ruolo fondamentale, insieme alla Russia, nel bloccare il tentativo di intervento militare occidentale in Siria. In termini gramsciani, l'egemonia culturale, cioè il consenso della comunità dei paesi asiatici nei confronti della Cina, se si escludono i sentimenti di reciproca diffidenza tra cinesi e giapponesi, è risultata ampiamente rafforzata.

Al di là dei successi economici cinesi, il 2013 è stato un anno caratterizzato da tre elementi di fondamentale importanza negli equilibri internazionali: il primo è il ritorno dell'Iran nella comunità internazionale, salutato dallo storico colloquio, per la prima volta dopo trentacinque anni, tra i rispettivi presidenti, in questo caso tra Obama e il neo presidente iraniano Hassan Rouhani. Il secondo elemento è costituito dall'incognita del governo giapponese di Shinzō Abe, anch'esso alle prese con varie turbolenze politiche interne, con la stagnazione economica e con la svalutazione dello yen. Il terzo è rappresentato dalle tensioni politiche indiane, frutto della crisi delle leadership del principale partito nazionale, il Congresso, e dal deteriorarsi della situazione economica, di cui la svalutazione della rupia è stata la manifestazione più immediatamente visibile. A ben guardare, in definitiva, anche questi tre elementi hanno finito indirettamente per avvantaggiare la Cina.

L'attenuazione delle sanzioni internazionali a Teheran, infatti, ha consentito alla Cina di riprendere le forniture di greggio dall'Iran. Inoltre, il crollo delle valute giapponesi e indiane hanno determinato un aggravamento ulteriore delle loro economie, vista la necessità di pagare le risorse energetiche a un prezzo più alto rispetto al passato. Di conseguenza, la stagnazione economica dei grandi paesi asiatici come il Giappone e l'India, ha offerto alla Cina un ulteriore vantaggio nell'esercizio del proprio *soft power* sullo scacchiere asiatico. Questa espressione – *soft power* –, sempre più utilizzata dagli analisti delle relazioni internazionali, si riferisce alle capacità di un potere di influire su altri attraverso vari mezzi di persuasione intangibili come la diplomazia o la cultura. Appare pertanto evidente che, in uno scenario come quello asiatico, in cui sono in gioco partite di importanza fondamentale nell'ambito della sicurezza delle rotte marittime e in quello della sovranità delle isole contese nei mari prospicienti le coste cinesi, il rafforzamento del *soft power* cinese nelle relazioni interregionali, rappresenta un vantaggio d'importanza cruciale.

Sempre su questo argomento e per concludere il quadro dello scenario dell'Asia Maior del 2013, vale la pena sottolineare che anche la nuova leadership del governo pachistano di Imran Khan e quella malese di Najib Tun Razak, confermata dopo le elezioni primaverili,

hanno manifestato la volontà di stringere ancora di più le relazioni con la Cina.

2. *Le nuove leadership e la necessità di farsi conoscere*

Le nuove leadership asiatiche, nominate o elette nel corso degli ultimi mesi del 2012 (Cina, Giappone e Corea del sud), e nei primi mesi del 2013 (Iran, Pakistan, Malaysia, Cambogia), avevano la necessità di farsi conoscere nell'ambito della comunità internazionale. Per questo motivo, i leader asiatici hanno affrontato una serie di viaggi in tutti i continenti per consolidare le relazioni con i loro alleati o per inaugurarne di nuove, al di là degli incontri istituzionali, già previsti, nei consessi internazionali (G8, G20, APEC, BRICS etc.). Appare evidente, da questo punto di vista, il consolidamento di una tendenza secondo cui gli affari esteri vengono gestiti direttamente dai vertici degli esecutivi, relegando i ministri per gli Affari esteri alle questioni di marginale importanza. Ciò dipende da una progressiva personalizzazione della politica che, nell'ambito dei palcoscenici internazionali, può offrire un utile tornaconto, in termini di visibilità, nell'elettorato.

A queste regole di marketing politico internazionale e di individualismo della politica si sono uniformati tutti i leader, compresi quelli del partito comunista cinese, tradizionalmente ingessati nelle loro formalità e uniformati al principio di collettività. Nel corso del 2013, infatti, Xi Jinping e Li Keqiang, rispettivamente presidente e primo ministro, compivano un interminabile *grand tour*, raggiungendo le principali capitali mondiali, perfino con le mogli al seguito, nel rispetto degli oramai informali protocolli di stampo occidentale.

Il neo primo ministro giapponese Shinzō Abe e la neo presidente sud-coreana non sono stati da meno dei cinesi. Abe, infatti, nel corso del 2013, ha compiuto 25 viaggi intorno al mondo. I motivi di questa frenetica attività estera erano legati soprattutto al bisogno della nuova amministrazione nipponica di acquistare materie prime energetiche, dopo la chiusura delle centrali nucleari. La neo presidente sud-coreana, Park Geun-hye, con i suoi 11 viaggi, ha cercato di rafforzare le relazioni commerciali soprattutto con la Cina e con gli Stati Uniti e di favorire il dialogo con la Corea del nord.

I paragrafi seguenti sono dedicati all'analisi del significato politico di questi viaggi.

2.1. *I viaggi del presidente Xi Jinping*

La nuova e giovane leadership cinese, nel 2013, conclusa una drammatica lotta politica interna al Partito Comunista Cinese con il gruppo di Bo Xilai, aveva la necessità di farsi conoscere in patria.

Inoltre, essa era impaziente di rivelarsi all'estero, sostanzialmente per due motivi. Il primo era la necessità di segnare una discontinuità negli affari internazionali, mostrando un grado di assertività più attenuato rispetto a quello esercitato da Hu Jintao. L'obiettivo di Xi, in questo caso, era duplice: da un lato doveva stemperare l'alone di crescente timore, creato da una parte dei media occidentali sulle mire imperialistiche o neo colonialiste della Cina del XXI secolo[5]. La distensione delle relazioni con l'India, inaugurata dalla nuova leadership cinese, andava in questa direzione. D'altro lato, Xi doveva dare continuità alle politiche di investimenti, di aiuti e di cooperazione già predisposti dall'amministrazione precedente su cinque settori differenti: aspetti umanitari (per esempio in Cambogia), peacekeeping (in Africa), compravendita di armi (Russia), trasferimento tecnologico (Sud-est asiatico), accaparramento di risorse energetiche (Asia Centrale e Africa).

Il secondo motivo per cui Xi Jinping era impaziente di mostrarsi in pubblico, era legato, sostanzialmente, alla necessità di studiare la strategia statunitense «Pivot to Asia», annunciata da Obama nel 2011 e le conseguenze che questa avrebbe potuto avere sulle relazioni internazionali cinesi, soprattutto a livello regionale. La strategia «Pivot to Asia», a distanza di due anni, appare ancora priva di contenuti e di azioni sostanziali, a parte l'iniziativa degli Stati Uniti di coinvolgere il maggior numero di paesi nella TPP (Trans Pacific Partnership) e alcuni altri in alleanze militari più strette. Il fatto che la TPP sia stata elaborata dagli Stati Uniti per coinvolgere i paesi rivieraschi del Pacifico in un accordo commerciale dai contorni ancora segreti, che escludesse la Cina, non poteva lasciare indifferente la leadership cinese. Per questi motivi, i più alti vertici di Pechino, il presidente Xi Jinping e il primo ministro Li Keqiang, fin dai primi giorni del loro insediamento ufficiale (14 marzo 2013), hanno iniziato una serie interminabile di viaggi sia all'interno della Cina, sia all'estero[6].

5. Il mondo occidentale ha cercato di studiare da vicino il nuovo leader cinese da alcuni anni, senza, peraltro riuscire ad avere un quadro preciso del suo pensiero. Per questo motivo è sempre stato definito dai media come «uomo misterioso» o «imperscrutabile». *China's mystery man faces struggle at home and abroad*, «CNN» 6 novembre 2012 (http://edition.cnn.com/2012/11/05/world/asia/china-leadership-change-grant); *Xi Jinping: Chinese ruler who's a riddle to the world*, «The Guardian» 1° dicembre 2013 (http://www.theguardian.com/theobserver/2013/dec/01/xi-jinpin
g-china-leader). Sulla percezione della Cina all'estero e tra i cinesi si veda il saggio di Barbara Onnis, *Cina: nuova potenza dominante del XXI secolo? Il dibattito interno e internazionale*, in Nicola Mocci e Cristina Pinna (a cura di), *Politiche neoliberiste in Asia: stato, società e il "nuovo" ordine globale*. In corso di stampa.

6. I numerosi viaggi di Li, nelle varie province della Cina, erano volti soprattutto a spiegare le nuove riforme adottate dall'amministrazione di Pechino e la nuova disciplina imposta dal Partito Comunista Cinese. Per l'approfondimento di questi temi si rimanda al saggio sulla Cina di Francesca Congiu, in questo volume.

Il presidente e i quadri del partito sono stati presenti in tutti i più importanti consessi internazionali, oltre che in molte capitali di tutti i continenti, con un atteggiamento in molti casi informale e di vaga ispirazione al modello statunitense o, più specificamente, «obamiano». Il fatto che Xi Jinping, in tutti i viaggi più importanti, sia stato accompagnato dalla moglie, o che, durante la visita negli USA, sia apparso in mezze maniche e in atteggiamenti affettuosi con la moglie, sono stati segnali finalizzati alla costruzione di un'immagine di normalità e priva di ingessature.

Xi Jinping ha fatto il suo primo viaggio ufficiale all'estero il 22 marzo 2013, appena otto giorni dopo il suo insediamento ufficiale. La scelta è ricaduta sulla Russia, rispettando, anche in questo caso, una tradizione inaugurata da Mao Zedong nel 1949, reiterata da Liu Shaoqi nel 1960 e da Hu Jintao nel 2003[7]. Deng Xiaoping, invece, nel 1978, aveva scelto il Myanmar, mentre Hu Yaobang nel 1983 si era recato in Giappone.

Il viaggio di Xi Jinping, subito dopo l'incontro con Vladimir Putin a Mosca, è proseguito in Africa, con tre distinte tappe: Tanzania, Sud Africa e, infine, Repubblica Democratica del Congo. Vale la pena ricordare che dai primi anni Duemila la Cina ha intrapreso in Africa una serie di iniziative commerciali, volte all'acquisizione di materie prime e di terre rare, dando nel contempo vita a progetti culturali e di peacekeeping[8]. A Durban, il 27 marzo 2013, il presidente cinese, accompagnato sempre dalla moglie e da molti rappresentanti istituzionali, ha partecipato al V incontro dei leaders dei BRICS (Brasile, Russia, India, Cina e Sud Africa). A nostro avviso, ad apparire particolarmente degno di nota, in relazione a questo forum, è il fatto che a Durban, accanto al tavolo dei rappresentanti istituzionali, si è riunito

7. Hu Jintao, nel 2003, aveva organizzato una fitta agenda di appuntamenti internazionali a Pechino e aveva compiuto il suo primo viaggio all'estero nel maggio del 2003, recandosi prima a Mosca, per incontrare il presidente Vladimir Putin e per partecipare ad una riunione della SCO (Organizzazione di Shanghai per la Cooperazione). Successivamente, sempre nello stesso mese, era stato in Francia, dove aveva incontrato, oltre alle rappresentanze francesi, i leader mondiali presenti al «South-North leaders dialogue», tra cui anche il presidente statunitense George W. Bush. Ministry of Foreign Affairs of The People's Republic of China, *President's Hu Jintao Visits*, (http://www.fmprc.gov.cn/eng/topics/hjtcf).

8. La prima missione di peacekeeping cinese in Africa era iniziata nel 2003, con l'invio di un contingente di 175 soldati nella Repubblica Democratica del Congo. Con il passare degli anni, la Cina ha strutturato con maggiore precisione i suoi impegni nel continente africano, attraverso il Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC). Nel 2013, la Cina ha impiegato 1.500 soldati in 7 missioni di peacekeeping in Africa. *Full Text: China-Africa Economic and Trade Cooperation (2013)*, «Xinhua» 29 agosto 2013(http://english.people.com.cn/90883/8382239.html). S. Raine, *China African Challenges*, IISS, Routledge, New York 2009, in particolare sulle missioni di peacekeeping si vedano le pp. 164-170. David H. Shinn, J. Eisenman, *China and Africa: A Century of Engagement*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia 2012. In particolare sugli Istituti Confucio, pp. 215-217.

anche quello delle organizzazioni sindacali. A scanso di equivoci, è bene chiarire che il forum delle rappresentanze sindacali dei paesi BRICS si è riunito sotto l'egida dell'ILO e non del forum dei governi dei BRICS, come la retorica dei capi di stato ha cercato di far intendere. Ad ogni modo, esso costituisce una conquista importante di tutto il mondo dei lavoratori e un segnale tangibile della necessità che altri attori interessati ai temi dello sviluppo, finora esclusi, partecipino ai fora internazionali[9].

Successivamente, nel mese di maggio, Xi Jinping, accompagnato sempre da sua moglie, iniziava una nuova sequenza di viaggi che, dopo averlo portato a Trinidad e Tobago, in Costa Rica e in Messico, lo vedevano arrivare negli Stati Uniti il 7 giugno, dove incontrava Obama[10]. In Costa Rica, Xi si è presentato con aiuti per 400 milioni di dollari, curiosamente, una cifra pari a quella che Washington garantisce a Taiwan ogni anno. Tuttavia, anche in questo caso è opportuno ricordare che la Cina, fin dal 2005, ha inaugurato una serie di progetti economici e commerciali nei paesi dell'America Latina. Tra questi progetti, uno dei più importanti è quello relativo alla costruzione di un canale inter-oceanico in Nicaragua (Inter-Oceanic Nicaragua Canal), dato in appalto a una società di Hong Kong che inizierà i lavori nel dicembre 2014 e, una volta che saranno terminati, gestirà il canale per cinquant'anni, con la possibilità di rinnovare la concessione per altri cinquanta[11]. Si tratta di un'opera che ha delle implicazioni geopolitiche di fondamentale importanza, soprattutto nell'ambito del controllo delle comunicazioni marittime internazionali. Si consideri, infatti, che, con il nuovo canale, gli Stati Uniti perderanno il monopolio dei collegamenti marittimi fra Atlantico e Pacifico che deriva loro dal controllo de facto del Canale di Panama. Al di là dei progetti di cooperazione, è opportuno notare che la visita di Xi Jinping in Messico e in Centro America avveniva appena un mese dopo quella di Obama nella stessa area geografica.

9. Il forum dei sindacati dei BRICS è stato istituzionalizzato a Mosca nel dicembre del 2012, in occasione del High-level Conference on Decent Jobs. Sul tema si veda l'interessante saggio di Claudia Ortu, *Nuovi equilibri sindacali internazionali? Cina, India e il Forum sindacale dei BRICS*, in Nicola Mocci e Cristina Pinna, *Politiche neoliberiste in Asia: stato, società e il "nuovo" ordine globale*. In corso di stampa.

10. È significativo, a questo proposito, notare che le esportazioni dei paesi dell'America Latina verso la Cina nel periodo 2006-2009 sono aumentati di nove volte, passando da 22,3 miliardi di dollari del 2006 a 41,3 miliardi del 2009. Si tratta di un aumento fondamentalmente dovuto alla vendita di materie prime e di energia da parte del Brasile e del Cile. Kevin Gallagher, Roberto Porzecanski, *The Dragon in the Room: China and the Future of Latin American Industrialization*, Stanford University Press, Palo Alto CA 2010. Richard L. Bernal, "China's Rising Investment Profile in the Caribbean", *Inter-American Dialogue*, (http://thedialogue.org/PublicationFiles/IAD9325_Bernal_China_10142.pdf).

11. *Nicaragua gives Chinese firm contract to build alternative to Panama Canal*, «The Guardian» 6 giugno 2013, (http://www.theguardian.com/world/2013/jun/06/nicaragua-china-panama-canal).

Sicuramente, la visita di Xi Jinping negli Stati Uniti, peraltro inserita in agenda all'ultimo momento[12], è stato l'avvenimento mediatico più importante, oltre i contenuti dell'incontro e della cosiddetta «diplomazia delle mezze maniche». I retroscena che accompagnavano l'arrivo dei coniugi Xi in California, infatti, sono degni di nota poiché evidenziano in maniera inequivocabile lo stato delle relazioni tra gli Stati Uniti e la Cina.

L'evento che creava il maggiore imbarazzo agli USA, oltre quello dell'invito dell'ultima ora, si verificava poco prima dell'arrivo della delegazione cinese, quando Xi Jinping rifiutava la residenza messa a disposizione dagli ospitanti, ufficialmente per problemi logistici. In tutta evidenza, la vera ragione dell'assai poco diplomatico rifiuto era, invece, la necessità di evitare di pernottare in una struttura ritenuta dai cinesi poco sicura dal punto di vista delle comunicazioni, visto che, sicuramente, gli Stati Uniti vi avrebbero nascosto numerose «cimici»[13]. Per una strana coincidenza, in quei giorni Edward Snowden, l'ex tecnico della CIA, si trovava a Hong Kong e iniziava a rivelare i segreti dell'attività spionistica statunitense. Per quanto la stampa statunitense e quella cinese abbiano attenuato in tutti i modi lo smacco, ai limiti dell'offesa, subìto dall'amministrazione di Obama, con il rifiuto della residenza assegnata, l'atteggiamento cinese era inequivocabile: Xi Jinping non aveva nessuna fiducia per quanto riguardava la correttezza del comportamento degli Stati Uniti.

Dopo i viaggi nel continente americano, il presidente cinese si è occupato del Sud-est asiatico. I leader dell'ASEAN (Associazione delle nazioni del Sud-est asiatico) sono stati invitati tutti a un incontro formale, presieduto da Xi Jinping, nell'ambito del 10th China-Asean Expo, tenutosi dal 3 al 6 settembre 2013 a Nanning. Successivamente, il presidente cinese si è recato all'incontro annuale dei paesi dell'APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation), tenutosi a Bali dal 5 al 7 ottobre. Il forum di Bali è stato un'occasione ideale per incontrare un vasto *parterre* diplomatico, con l'addizionale vantaggio rappresentato dall'assenza di Obama[14]. La presenza del leader cinese in Indonesia, peraltro, è stato motivo per celebrare le ottime relazioni tra i due paesi con la sottoscrizione di un ricchissimo contratto per la fornitura di un sistema ferroviario metropolitano *monorail* per Giacarta[15].

12. L'invito statunitense al presidente cinese è stato fatto all'ultimo momento, solo dopo che gli USA avevano appreso che Xi aveva programmato una visita nei Caraibi e nell'America centrale. *Obama e Xi-Jinping al Rancho Mirage il summit del disgelo*, «La Stampa» 4 giugno 2013.
13. Patrick Brown, *Is the world ready for an informal China?*, «CBC News» 7 giugno 2013.
14. Ufficialmente l'assenza di Obama dall'incontro dell'APEC è stata giustificata con gli impegni gravosi a cui il presidente doveva sottoporsi a Washington, soprattutto in relazione al pericolo di default del suo paese. Tuttavia, vale la pena di notare che, da quando è stata lanciata la nuova piattaforma della TPP, la presidenza statunitense ha cercato di delegittimare in tutti i modi il forum dell'APEC.
15. *RI, Chinese companies sign agreement on monorail project*, «The Jakarta Post» 17

Ma ciò che ha suscitato maggiore clamore, durante la visita di Xi Jinping in Indonesia, è stato l'annuncio dell'inaugurazione di una nuova banca di investimenti, la National Infrastructure Bank (NIB), destinata a finanziare l'ingente programma di creazione di nuove infrastrutture del Sud-est asiatico, in vista della realizzazione, entro il 2015, della comunità economica dell'ASEAN. L'annuncio di Xi è stato ufficializzato durante un discorso al parlamento indonesiano, il 3 ottobre 2013, la prima volta in assoluto che un leader straniero parlava al parlamento di Giacarta[16]. Anche in questo caso, si è trattato di un'iniziativa destinata a garantire un successo economico e politico della Cina. Sul piano economico, infatti, Pechino ha inteso dar vita a un istituto che consenta di diversificare gli investimenti dei suoi fondi sovrani rispetto all'area del dollaro. Sul piano politico, inoltre, la nascita della NIB è destinata ad aumentare la concorrenza in un settore dominato dall'ADB (Asian Development Bank), considerata dai cinesi un istituto organico agli interessi del Giappone e degli Stati Uniti in Asia. A riprova di questa tesi, è sufficiente leggere la grande freddezza con cui la stampa Occidentale ha accolto la notizia. «The Economist», per esempio, si è subito affrettato a precisare che la NIB è «destinata a cooperare, piuttosto che a competere, con gli altri istituti di credito, tra cui l'ADB, di cui la stessa Cina è membro»[17]. Non si capisce, però, il motivo *economico* per cui la Cina, che è membro dell'ADB, abbia avuto la necessità di creare un nuovo istituto destinato a sostenere le stesse linee creditizie della banca asiatica di sviluppo. È chiaro, quindi, che le motivazioni che hanno portato alla creazione da parte della Cina della NIB non sono strettamente economiche, bensì, piuttosto, politiche.

2.2. *I viaggi del primo ministro Li Keqiang*

Il primo ministro cinese Li Keqiang, non è stato da meno rispetto al suo presidente in fatto di viaggi all'estero. Li, infatti, appena insediato, ha iniziato a muovere i suoi passi verso il sud del mondo, scegliendo come prima tappa l'India. L'urgenza di questo viaggio era determinata dalla necessità di contrastare il nuovo corridoio che il primo ministro Abe ha aperto con l'India, soprattutto quando il governo giapponese, il 14 maggio, annunciava pubblicamente l'invito a Tokyo a Manmohan Singh. Nell'agenda dei due paesi vi erano diversi punti all'ordine del giorno, tutti di estrema importanza strategica, sia nell'ambito della sicurezza delle comunicazioni marittime, sia in quel-

aprile 2013 (http://www.thejakartapost.com/news/2013/10/03/ri-chinese-companies-sign-agreement-monorail-project.html).

16. *Full Video: Xi Jinping addresses Indonesian Parliament*, «CCTV» (http://english.cntv.cn/program/newsupdate/20131003/101939.shtml).

17. *Only connect*, «The Economist» 4 ottobre 2013 (http://www.economist.com/blog/analects/2013/10/asian-infrastructure-bank-1).

lo della cooperazione in materia nucleare, sia in quello del trasferimento di tecnologie, dal Giappone all'India. Da questo punto di vista, per esempio, l'India è intenzionata ad acquistare treni superveloci giapponesi (*bullet trains*) e aerei anfibi[18].

Li Keqiang è arrivato in India, poco prima della partenza di una delegazione governativa indiana per il Giappone e ha incontrato i vertici indiani, tra cui il primo ministro Manmohan Singh e la leader del partito del Congresso Sonia Gandhi. Gli indiani hanno apprezzato molto la visita soprattutto in quanto volta a rasserenare il clima dei rapporti bilaterali in due aree: la prima era quella relativa alle annose questioni di confine ancora aperte tra i due paesi, la seconda era relativa ai problemi di sovranità nel Mar Cinese Meridionale, in considerazione del fatto che l'India è uno degli alleati più stretti sia del Giappone sia del Vietnam, paesi entrambi coinvolti nel contenzioso con la Cina.

La visita di Li a Delhi era stata preceduta, agli inizi di maggio, dall'arretramento delle truppe cinesi e indiane sui due lati della LAC (*Line of Actual Control*), il confine di fatto fra i due paesi. Questo arretramento si verificava dopo una penetrazione di 19 chilometri da parte delle truppe cinesi oltre la LAC, nella zona del Ladakh, un territorio a cavallo tra il Tibet e lo stato indiano del Jammu Kashmir, oggetto di contesa fra India e Cina fin dagli anni Sessanta e causa principale della guerra sino-indina del 1962. L'arretramento delle truppe era sufficiente ad aprire una fase di distensione nei rapporti fra i due giganti asiatici, che si traduceva nelle visite del ministro degli Affari esteri indiano, Salman Khurshid, a Pechino, il 9 maggio, e in quella di Li a Delhi, il 20 maggio. Il disgelo sul confine del Ladakh consentiva ai due paesi di concentrarsi sulle questioni commerciali, ciò che si traduceva nella concessione all'India della possibilità di esportare in Cina prodotti ad alto valore aggiunto, come per esempio i farmaci. Si trattava di un risultato importante, visto che la rapida crescita degli interscambi economici fra i due paesi, verificatasi negli ultimi quindici anni, era stata accompagnata dall'aprirsi di un deficit commerciale sempre più pronunciato a sfavore dell'India, legato al basso valore aggiunto delle esportazioni indiane rispetto a quelle cinesi.

Dopo l'India, il primo ministro cinese si recava a Islamabad e, successivamente in Svizzera e in Germania.

La visita in Pakistan, il 22 maggio, era resa opportuna dal cambio al vertice nell'esecutivo di Islamabad e del fatto che il Pakistan è uno dei più stretti alleati della Cina nel quadrante meridionale dell'Asia. Le relazioni sino-pakistane sono state rafforzate negli anni dalla vendita di armamenti cinesi, in particolare di aerei da combattimento. Tuttavia, al di là degli onori con cui il premier cinese è stato accolto

18. *Japan to offer technology to India beginning with bullet trains*, «Japan Daily Press» 29 maggio 2013 (http://japandailypress.com/japan-to-offer-technology-to-india-beginning-with-bullet-trains-2929732).

e delle celebrazioni dell'evento nella stampa locale, non è sfuggita agli analisti una nota critica apparsa in uno dei giornali pachistani più letti «The Express Tribune», in occasione della visita di Li. Nell'articolo si esprime il punto di vista di McLeod Road, il distretto finanziario di Karachi, secondo cui le relazioni sino-pachistane dal punto di vista economico languono da anni. In termini molto espliciti, l'editoriale afferma che il Pakistan, sostanzialmente, non conta nulla per la Cina, se si escludono alcuni contratti di telefonia in mano alla telecom Cina[19].

«Perché la Svizzera?» è il titolo di un articolo scritto dallo stesso Li, pubblicato il 23 maggio 2013, il giorno del suo arrivo a Berna, sul giornale svizzero, «Neue Zuricher Zeitung», in tedesco. La necessità di scrivere questo articolo, tradotto e rilanciato istantaneamente dall'agenzia di stampa cinese "Xinhua", anticipava la curiosità e i dubbi sia dei cinesi che della Germania, oltre che dell'intera comunità internazionale. «I motivi di un viaggio in Svizzera – spiegava Li – sono diversi e la mia non è stata una scelta azzardata […]. Tra i tanti impegni presi con il paese europeo, vi è infatti, l'accordo di FTA (Free Trade Agreeement), il primo accordo di questo tipo che la Cina abbia concluso con un paese europeo»[20]. Dall'articolo di Li Keqiang si evinceva inoltre che i due paesi avessero un interscambio commerciale pari a 26,3 miliardi di dollari statunitensi, di cui 22,8 miliardi di dollari di esportazioni cinesi in Svizzera.

La visita in Germania del premier cinese era più prevedibile. Da anni, infatti, la Cina si relaziona direttamente con la Germania, non solo per le questioni che riguardano i due paesi ma anche per quelle che riguardano le relazioni tra la Cina e l'Unione Europea. La visita di Li a Berlino, infatti, arrivava in un periodo di alte tensioni tra l'Unione Europea e la Cina, in considerazione del tentativo che Bruxelles ha fatto di aumentare le tasse di importazione in Europa sui pannelli solari e sui prodotti tecnologici *wireless*. Vale la pena ricordare che la gran parte di questi prodotti fabbricati in Cina trova uno sbocco soprattutto sul mercato europeo e, pertanto, la Cina, soffrirebbe enormemente per l'aumento delle relative tariffe doganali[21].

Del resto, Pechino ha abbondanti elementi dalla sua parte per fare pressioni sulla Germania, in considerazione del fatto che gran parte

19. *View from McLeod Road: Why the Sino-Pak alliance is economically worthless*, «The Express Tribune» 22 maggio 2013 (http://tribune.com.pk/story/553008/view-from-mcleod-road-why-the-sino-pak-alliance-is-economically-worthless).

20. *Li Kequiang, Warum ich ausgerechnet die Schweiz besuche*, «Neue Zürcher Zeitung» 23 maggio 2013, (http://www.nzz.ch/meinung/debatte/warum-ich-ausgerechnet-die-schweiz-besuche-1.18085487). *[Full text] Li Keqiang's article published in Swiss newspaper*, «Xinhua» 24 maggio 2013 (http://www.china.org.cn/world/2013-05/24/content_28919902.htm)..

21. *Li Keqiang Visits Berlin Amid Trade Tensions*, «China Digital Times» 26 maggio 2013 (http://chinadigitaltimes.net/2013/05/li-keqiang-visits-berlin-amid-trade-tensions).

delle esportazioni tedesche (automobili e meccanica in generale) che non sono assorbite sui mercati della UE trovano il loro sbocco sul mercato cinese. Quest'ultimo, per quanto inferiore rispetto al mercato rappresentato dagli altri paesi della UE, rimane cruciale per le esportazioni tedesche.

2.3. *I viaggi di Abe e di Park Geun-hye*

Anche le nuove leadership giapponese e sud-coreana sceglievano di gestire in prima persona le relazioni estere nel corso del 2013. I motivi di questi frequenti viaggi, anche in questo caso, erano legati alla necessità di farsi conoscere all'estero e al bisogno di ricostruire una nuova immagine, diversa da quella del passato. Nel caso di Abe, era necessario cancellare le ombre della sconfitta del 2007, mentre la presidente Park Geun-hye, dal canto suo, doveva offuscare il periodo dittatoriale del padre Park Chung-hee (1963-1979) e distogliere l'opinione pubblica dagli scandali del *National Intelligence Service* che la coinvolgevano in maniera pesante[22].

Il primo viaggio ufficiale all'estero di Abe, quindici giorni dopo il suo insediamento, si è svolto nel Sud-est asiatico, con le visite in Vietnam, Thailandia e Indonesia. Ufficialmente Abe ha affermato che si trattava di visite volte a rafforzare le relazioni commerciali in un'area che trascinerà la crescita economica del XXI secolo[23]. In realtà Abe avrebbe voluto inaugurare i suoi viaggi con una visita al suo più stretto alleato, gli USA, ma, a quanto pare, l'indisponibilità di Obama a riceverlo, a causa di impegni pregressi, hanno indirizzato il primo ministro nipponico verso altre mete[24].

Questa scelta, secondo alcuni analisti, avrebbe un significato più profondo di quella legata ad un evento contingente quale i pregressi impegni del presidente Obama; essa, in realtà, rappresenterebbe il ritorno del Giappone come protagonista sullo scenario del Sud-est asiatico. Come ricordato da Giulio Pugliese, nel saggio dedicato in questo volume al Giappone, l'azione politica di Abe appare profondamente influenzata dagli insegnamenti di una serie di politici del passato, da lui considerati come i propri mentori; in questo caso, sembrerebbe evidente un recupero, da parte del primo ministro nipponico, della «dottrina Fukuda», formulata nel 1977 dall'allora primo ministro Takeo Fukuda. In base a questa dottrina, il Giappone aveva intrapreso

22. Sul tema si veda il saggio di Barbara Onnis e Marco Milani sulla Penisola coreana, nel presente volume.

23. *Japan PM Shinzo Abe begins South East Asia push in Vietnam*, «BBC News Asia» 16 gennaio 2013 (http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-21038440).

24. *PM Abe to make first trip abroad to Southeast Asia*, «Japan Daily Press» 10 gennaio 2013 (http://japandailypress.com/pm-abe-to-make-first-trip-abroad-to-southeast-asia-1021232).

una politica di aiuti e di investimenti nei paesi del Sud-est asiatico con due obiettivi: il primo era quello di trovare nuovi distretti produttivi, caratterizzati da bassi costi di produzione, in cui delocalizzare le proprie imprese; il secondo obiettivo era quello di offrire, grazie agli aiuti economici e agli investimenti, una sorta di riparazione per i danni provocati durante l'occupazione fascista, negli anni Quaranta[25].

Secondo altri analisti, invece, la visita di Abe nel Sud-est asiatico avrebbe invece un significato più marcato in chiave anti cinese, poiché sarebbe volto a rafforzare il piano di contenimento della Cina da parte degli Stati Uniti e dei suoi alleati[26]. Una tesi, questa, che è stata ripetuta come un mantra dalla stampa occidentale, ogni qual volta Abe si è recato all'estero. Anche la visita in Russia, nel maggio 2013, per esempio, era stata accompagnata dalla ripetizioni di quelle stesse tesi da parte dei media occidentali[27]. Tuttavia, appare improbabile che il Giappone riesca a coinvolgere la Russia in un'azione di contenimento della Cina, in considerazione dei problemi ancora aperti fra i due paesi, esemplificati dal fatto che tra i due paesi non sia mai stato siglato un trattato di pace dopo la seconda guerra mondiale. Si può legittimamente pensare, invece, che la storica visita di un leader giapponese in Russia, possa costituire la base per superare gli elementi di tensione che continuano a caratterizzare i rapporti tra i due paesi.

Curiosamente, Obama non ha avuto difficoltà a trovare uno spazio, tra i suoi impegni, per ospitare il primo viaggio all'estero della presidente sud-coreana, Park Geun-hye. La presidente arrivava a Washington nel mese di maggio, seguendo una tradizione creata dai suoi predecessori, che hanno sempre inaugurato i loro viaggi recandosi negli Stati Uniti. L'obiettivo sud-coreano, in questo caso, era quello di riaffermare la vicinanza con l'alleato più forte, in vista del perseguimento del progetto politico di riavvicinamento tra le due Coree, che la presidente aveva posto come un obiettivo primario fin dalla sua campagna elettorale. Questo progetto veniva ulteriormente rafforzato durante il secondo viaggio della presidente in Cina. L'esclusione di un viaggio in Giappone, invece, tradizionale meta dei suoi predecessori, è da imputare al raffreddamento delle relazioni tra i due paesi in merito alle dispute territoriali per le isole nel Mar cinese orientale[28].

25. Emilio de Miguel, *Japan And Southeast Asia: From The Fukuda Doctrine To Abe's Five Principles*, UNISCI Discussion Papers, nº 32, maggio 2013.
26. *Shinzo Abe's first overseas trip to Southeast Asia: a measure against China?*, «China Daily Mail» 22 gennaio 2013 (http://chinadailymail.com/2013/01/22/shinzo-abes-first-overseas-trip-to-southeast-asia-a-measure-against-china).
27. *Inside China: Chagrined by Shinzo Abe's Russia visit*, «The Washington Times» 2 maggio 2013 (http://www.washingtontimes.com/news/2013/may/2/inside-china-chagrined-by-shinzo-abes-russia-visit/?page=all).
28. Su questi temi si veda il saggio sulla penisola coreana, in questo volume, di Barbara Onnis e Marco Milani.

3. *L'Asia trascurata e condizionata dagli Stati Uniti*

Durante l'anno qui analizzato, gli Stati Uniti sono stati quasi del tutto assenti dallo scenario asiatico e in continuo affanno nell'azione di contenimento dell'espansione commerciale cinese. È significativo il fatto che il presidente Obama, oramai di casa in Asia, visti i numerosi viaggi da lui effettuati durante il suo primo mandato, nel 2013 non aveva in agenda nessuna visita nel continente asiatico. Il segretario di Stato John Kerry è stato presente soltanto in quattro occasioni e, in una di queste, ha dovuto ridurre i giorni di permanenza, per recarsi in Israele e nei territori palestinesi occupati[29]. Infine, è altrettanto indicativo il fatto che, dal mese di febbraio fino al mese di luglio, la carica di delegato agli affari Asia-Pacifico nell'ambito della segreteria di Stato americana è rimasta vacante[30]. I motivi di questo arretramento sono diversi e nella maggior parte dei casi sono legati a problemi interni, che avevano ripercussioni anche a livello internazionale, in particolare nelle relazioni con la Cina.

Nell'ordine cronologico: il caso Snowden; il pericolo di default e la crisi economica interna; infine l'attenzione particolare riservata agli accordi di pace israelo-palestinesi e alla crisi siriana.

Il primo caso era relativo alle rivelazioni di segreti di stato degli Stati Uniti da parte di Edward Snowden, un ex tecnico della CIA. Snowden, nel giugno del 2013, iniziava una serie di rivelazioni relative ai programmi di intelligence degli USA, tra cui quello di intercettazione telefonica ai danni dell'Unione Europea, e quello per intercettare le comunicazioni via Internet di tutto il mondo.

Le rivelazioni di Snowden creavano molti incidenti diplomatici tra gli americani e la comunità internazionale, tra cui la Cina, soprattutto quando si scopriva che gli USA avevano spiato le comunicazioni private dei membri del G8 e del G20 tenutesi in Canada nel 2010 e, per molto tempo, quelle della cancelliera tedesca Angela Merkel. Inoltre, le tensioni tra Cina e USA si acuivano nel momento in cui Snowden

29. L'attività di John Kerry nella regione mediorientale è stata intensa, quasi frenetica, non solo in merito alla questione israelo-palestinese, ma anche in rapporto alla gestione della crisi siriana e di quella egiziana, oltre a quelle dell'Afghanistan e dell'Iraq, in cui gli USA sono ancora coinvolti. Tuttavia sembra che gli accordi di pace israelo-palestinesi siano stati sempre in primo piano nell'agenda del segretario di Stato americano, tanto che nell'arco di tre mesi, da aprile a luglio, Kerry è stato cinque volte nella regione. Ironicamente, il «New York Times» riportava le frasi di alcuni ex funzionari dell'amministrazione statunitense, secondo cui il palcoscenico israeliano, oramai, è l'unico su cui Obama possa esercitare una certa influenza. *Chaos in Middle East Grows as the U.S. Focuses on Israel*, «New York Times» 1° luglio 2013 (http://www.nytimes.com/2013/07/02/world/middleeast/mideast-chaos-grows-as-us-focuses-on-israel.html?pagewanted=all&_r=1&), § 6.

30. Daniel R. Russel, Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs, è stato nominato il 12 luglio 2013. Il suo predecessore, Kurt M. Campbell, aveva cessato il suo incarico l'8 febbraio 2013, Bureau of East Asian and Pacific Affairs (http://www.state.gov/r/pa/ei/biog/212045.htm).

si rifugiava ad Hong Kong, prima di riparare in Russia, e Pechino si rifiutava di estradarlo.

Il secondo problema a cui ha dovuto far fronte l'amministrazione Obama riguardava le questioni finanziarie del Tesoro americano e il paventato rischio di default. Il Partito Repubblicano, che ha la maggioranza dei voti nel Congresso, infatti, nell'autunno 2013 si rifiutava di votare la proposta del presidente di aumentare la spesa pubblica, ciò che avrebbe determinato un aumento del deficit statunitense oltre la soglia di 16.700 miliardi di dollari. La situazione si sbloccava solo il 17 ottobre, dopo settimane di trattative in uno scenario caratterizzato dall'inusuale chiusura degli uffici pubblici federali e dal pericolo di un'imminente dichiarazione di fallimento degli USA. La notizia finiva per allarmare anche i paesi asiatici come la Cina e il Giappone, che detengono la gran parte del debito statunitense.

Infine, il terzo problema che limitava l'azione degli Stati Uniti in Asia è stato l'impegno prioritario che il segretario di Stato, John Kerry, ha dato ai negoziati di pace tra Israele e l'ANP (Autorità Nazionale Palestinese) e alla crisi siriana. In entrambi i casi, i risultati ottenuti sono stati controversi e poco soddisfacenti. Nel primo caso, la lunga serie di incontri segreti tra le parti, a cui ha presenziato il segretario di stato americano, non hanno portato a risultati concreti, almeno nel 2013. Nel secondo caso, nella crisi siriana, si è assistito soltanto ad una bolla di sapone, gonfiata da una serie di annunci da parte della presidenza americana di un imminente attacco militare, in risposta all'uso di armi chimiche da parte dell'esercito governativo siriano, peraltro mai provato. Dopo un'escalation di tensione durata una decina di giorni, la bolla esplodeva con la rinuncia ad ogni attacco militare da parte del presidente Obama. Questa rinuncia, in sostanza derivava da due elementi: da un lato, all'annuncio di attacco da parte di Obama seguiva la rottura del fronte della NATO, visti i dubbi sollevati dal governo britannico e da quello italiano. Dall'altro, contribuivano all'inaspettato passo indietro degli USA le dichiarazioni di sostegno militare al governo di Bashar al-Assad da parte della Russia e della Cina.

Al di là di questi problemi, dal punto di vista delle relazioni internazionali sullo scacchiere asiatico, gli Stati Uniti subivano un ulteriore smacco nell'ambito delle trattative per la realizzazione della TPP (Trans Pacific Partnership). Differentemente da quanto previsto dalla dirigenza americana, queste non si sono concluse con un accordo in occasione dell'incontro fra tutti i futuri membri a Singapore, nel dicembre del 2013.

La TPP era stata voluta da Obama nel 2009 e prevedeva una nuova strategia per abolire tutte le tariffe che limitavano le esportazioni degli USA e tutti i lacci burocratici che ostacolavano gli investimenti statunitensi in vari settori (farmaci, film, tecnologie). Sulla stessa base della TPP, gli USA hanno preparato una bozza di accordo analogo an-

che con l'Europa (Transatlantic Trade and Investment Partnership). Nel 2013, i paesi aderenti erano 12: Stati Uniti, Australia, Brunei Darussalam, Canada, Cile, Malaysia, Messico, Nuova Zelanda, Perù, Singapore, Vietnam e Giappone. Tuttavia, la schiera dei partecipanti può essere ulteriormente ampliata, tanto che gli USA da anni hanno portato avanti negoziati con altri paesi rivieraschi per allargare il gruppo. L'unico paese ad essere stato escluso, ovviamente, è stato la Cina, scelta che ha pregiudicato la partecipazione di molti paesi asiatici.

Questo accordo ha suscitato, durante il 2013, un dibattito da parte dei media filo-occidentali, sostanzialmente teso a illustrare i benefici economici che sarebbero derivati ai paesi che avrebbero aderito alla TPP. Tuttavia, a ben guardare, ciò che sorprende e per certi versi allarma maggiormente, in tutta questa vicenda, è il fatto che i contenuti dell'accordo siano sempre stati tenuti segreti. Di conseguenza, tutta la pubblicistica che ha celebrato l'avvento di questo accordo è stata con tutta evidenza alimentata ad arte da notizie fatte filtrare dagli ambienti governativi, in particolare americani. A questo proposito, basti solo pensare che i membri del Congresso, per esempio, possono accedere solo ad una parte molto ridotta del testo e che il governo australiano ha rifiutato l'accesso agli atti al senato, ponendo un veto legato alla segretezza dei contenuti. Tali contenuti, aveva assicurato il governo di Canberra, sarebbero stati resi pubblici solo dopo l'approvazione dell'accordo, come previsto dalle regole del negoziato[31].

Tra il novembre e il dicembre del 2013, alcuni segreti sono stati svelati da quattro documenti pubblicati da «WikiLeaks», che si riferiscono all'andamento dei negoziati, dopo l'incontro tenutosi il 26-30 agosto in Brunei[32]. Attraverso questi documenti si è potuto avere innanzitutto un quadro completo degli accordi che si intendono adottare e i punti controversi sui quali non si è ancora trovata un'intesa. In merito ai contenuti, in una delle sezioni chiamata «Enforcement», si evince che il trattato impone agli stati aderenti l'applicazione di leggi che incidono in maniera sostanziale sui diritti individuali, sulle libertà civili, sull'editoria, sugli internet *providers*, sulla privacy in internet e, infine, sui diritti di proprietà intellettuale, ambientale e biologica. In questo capitolo, peraltro, si stabilisce la creazione di tribunali sopranazionali, ai quali si dovrebbero rivolgere i tribunali nazionali, per la definizione di controversie nelle materie citate. Nei documenti non c'è traccia delle procedure che istituiscono questi tribunali sopranazionali o che gli stessi dovrebbero seguire

31. *Coalition blocks Senate from secret details of Trans-Pacific Partnership trade deal*, «The Sidney Morning Herald» 9 dicembre 2013 (http://www.smh.com.au/federal-politics/political-news/coalition-blocks-senate-from-secret-details-of-transpacific-partnership-trade-deal-20131208-2yzh2.html#ixzz2r3Ze9cZ2).

32. *Secret Trans-Pacific Partnership Agreement (TPP), IP Chapter*, «WikiLeaks» 13 novembre 2013 (https://wikileaks.org/tpp/pressrelease.html); *Partnership Agreement documents*, «WikiLeaks» 9 dicembre 2013 (https://wikileaks.org/Second-release-of-secret-Trans.html).

per dirimere le controversie. C'è, però, un preoccupante riferimento al fatto che essi potrebbero svolgere, tra l'altro, delle audizioni segrete[33].

In generale, si tratterebbe di accordi che potrebbero portare a possibili sospensioni di sovranità territoriale, economica e politica, nonché dei diritti umani e di importanti elementi di democrazia[34].

Tra l'altro, si è venuti a conoscenza che «600 consulenti (lobbisti) delle più grandi aziende statunitensi come Chevron, Halliburton, Monsanto and Walmart hanno la possibilità di avvalersi del privilegio di accedere al testo dell'accordo»[35]. Infine, si riporta esplicitamente il tentativo degli Stati Uniti di esercitare una «grande pressione» (*great pressure*) sui paesi della coalizione, affinché si arrivasse all'approvazione del trattato entro dicembre, in occasione dell'incontro previsto a Singapore[36].

L'obiettivo di Obama, in questo caso, era quello di stringere i tempi per arrivare alla conclusione dell'accordo, in modo da presentarlo al Congresso senza che si potesse discuterlo o emendarlo. Vista la portata della TPP, si comprende chiaramente perché durante il 2013 i sindacati americani (tra cui, per esempio AFL-CIO[37]) abbiano stigmatizzato a più riprese il fatto che gli accordi in questione possano pregiudicare ulteriormente gli interessi dei lavoratori di tutto il mondo. Le proteste contro la TPP si sono estese anche in Asia. In Giappone, per esempio, il dibattito ha diviso i partiti politici, tanto che quelli di minoranza sono scesi in piazza, insieme ai sindacati per manifestare il loro dissenso contro il governo. Uno dei settori più attivi nell'organizzazione delle proteste giapponesi è stato quello dell'agricoltura, poiché l'abbattimento delle tariffe, proposto nell'accordo, faciliterebbe l'ingresso di prodotti dal Sud-est asiatico e limiterebbe la domanda di prodotti locali[38].

In Malaysia i movimenti contro la TPP si sono ritrovati sotto le torri Petronas di Kuala Lumpur, con urla e striscioni che riportavano le scritte: «Reject TPPA, economic colonization» e «U.S.A. Do Not Bully Our Government»[39].

33. *Section H: Enforcement. Secret Trans-Pacific Partnership Agreement (TPP), IP Chapter*, «WikiLeaks» 13 novembre 2013 (https://wikileaks.org/tpp/#QQD1).
34. Sul tema si veda l'approfondimento e il dibattito che la TPP ha suscitato in Vietnam, nel saggio di Michela Cerimele, in questo volume.
35. *Secret Trans-Pacific Partnership Agreement (TPP) - IP Chapter*, «WikiLeaks» 13 novembre 2013, Full Press Release, cit. §3.
36. *Partnership Agreement*, «WikiLeaks», 9 dicembre 2013, cit., §1.
37. *AFL-CIO,* Senza data, (http://www.aflcio.org/Issues/Trade/Trans-Pacific-Partnership-Free-Trade-Agreement-TPP).
38. *Rally staged in Tokyo to protest Japan's entry into TPP talks*, «The Japan Times News» 13 marzo 2013(http://www.japantimes.co.jp/news/2013/03/13/national/rally/-staged-in-tokyo-to-protest-japans-entry-into-tpp-talks); *Japanese Movement Against TPP Growing*, «YouTube» (https://www.youtube.com/watch?v=anhP_NzX5DY)
39. *Malaysians protest against TPP*, «Global Post» 11 ottobre 2013 (http://www.globalpost.com/dispatch/news/kyodo-news-international/131011/malaysians-protest-aga-inst-tpp).

3.1. *I punti di forza degli USA in Asia*

Alla fine del 2013, il tema della definizione delle ADIZ (Air Defense Identification Zones) da parte della Cina, nel Mar Cinese Meridionale, ha alimentato le tensioni che le dispute territoriali avevano già creato negli anni precedenti. Come è noto, infatti, nelle regioni del Mar Cinese Orientale e del Mar Cinese Meridionale, sono in atto delle dispute che hanno per oggetto sia alcune isole sia la definizione dei confini delle cosiddette Zone Economiche Esclusive (EEZ). Queste controversie, riaccesesi negli ultimi anni, da quando cioè sono stati individuati nuovi giacimenti gasiferi e petroliferi *offshore*, hanno coinvolto molti paesi della regione, tra i quali la Cina e il Giappone [40].

La questione che ha suscitato molto clamore, il 23 novembre 2013, era nata in seguito all'annuncio da parte della Cina, della creazione di una ADIZ in una zona che comprende anche le isole contese con il Giappone (Senkaku, in giapponese, Diayou in cinese) e quelle con la Corea del Sud (Suyan Jiao in cinese e Scoglio di Socotra in coreano)[41]. Più precisamente, il problema si poneva in merito al fatto che l'ADIZ cinese si sovrapponeva per una minima parte all'ADIZ giapponese, in parte a quella sud-coreana e in parte a quella di Taiwan. I problemi sulla definizione delle aree soggette ai controlli dei voli nascono dal fatto che, nell'ambito del diritto internazionale, non esistono dei criteri specifici per la delimitazione delle ADIZ e, spesso, queste aree non coincidono con i confini terrestri[42]. Nel caso specifico, il Giappone ha fatto coincidere la sua ADIZ con la sua Zona Economica Esclusiva (EEZ), i cui confini, tuttavia, non sono riconosciuti dalla Cina, che ne rivendica una parte di sovranità.

40. ADIZ (Air Defense Identification Zone) è una parte dello spazio aereo in cui uno stato impone delle regole di identificazione agli aerei di passaggio. Nel caso in cui queste regole non vengano rispettate, gli aerei non identificati sono soggetti al controllo ed eventualmente, in caso di minaccia alla sicurezza nazionale, ad azioni di forza da parte della difesa dello stato sovrano dell'ADIZ. Queste regole, che si fondano sul diritto comune, erano state imposte inizialmente dagli Stati Uniti, negli anni Cinquanta, durante la guerra fredda, in alcune regioni del Nord e del Sud degli USA. Successivamente, sono state utilizzate in tutti i continenti. In particolare, sugli aspetti della normativa internazionale sugli ADIZ del Asia Orientale si veda Xue Guifang e Xiong Xuyang, *A legal analysis of the Establishment of air defence identification zones*, «Journal of Ocean University of China», n. 6, 2007, pp. 36-38. Cfr. Sung Hwan Shin, *Legal Aspects of the Peaceful Use of the Far East Aerospace*, in Jarui Cheng, Chia-Jui Cheng, Tu-hwan Kim, *The Utilizazion of the Worl's Air Space and Free Outer Space in the 21st century*, Kluwer Law International, Cambridge 2000, pp. 251-268.

41. Ministry of National Defense of the People's Republic of China, *Announcement of the Aircraft Identification Rules for the East China Sea Air Defense Identification Zone of the P.R.C. Ministry of National Defense*, «Xinhuanet» (http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-11/23/c_132911634.htm23 Nov. 2013).

42. Richard C. Bush, *The Perils of Proximity: China-Japan Security Relations*, The Brookings Insitution, Washington 2010, pp. 66-68.

La notizia che arrivava da Pechino, in relazione alla creazione di una ADIZ, suscitava subito le proteste da parte del Giappone e dagli Stati Uniti, in relazione al fatto che la zona delimitata dai cinesi andava a sovrapporsi a quella di altri paesi[43]. Il segretario di Stato statunitense, John Kerry, si affrettava a deplorare l'atto unilaterale cinese e «ammoniva la Cina a non portare nessuna minaccia agli aerei che avrebbero rifiutato di farsi identificare durante il sorvolo dell'ADIZ»[44]. Dal canto suo, Chuck Hagel, il segretario alla Difesa metteva in guardia la Cina, affermando: «l'atto unilaterale di Pechino cambia lo status quo della regione, […] crea ulteriori tensioni e rischi di incidenti»[45]. La notizia, peraltro, arrivava in un momento particolare, in cui il primo ministro giapponese, Abe, era in riunione con i leader dei paesi dell'ASEAN[46].

L'efficacia dell'ADIZ cinese è stata immediatamente testata con il sorvolo dei B52 statunitensi, senza che la mancanza di autorizzazione al volo suscitasse reazioni da parte cinese[47]. Tuttavia, al fine di evitare problemi, gli stessi USA hanno obbligato le compagnie civili statunitensi a identificarsi durante il sorvolo dell'ADIZ cinese. Anche le compagnie degli altri paesi asiatici hanno deciso di seguire le regole imposte dai cinesi, con la cospicua eccezione di quelle giapponesi che, dietro indicazione del governo Abe, hanno deciso di non rispettarle[48].

In sostanza, al di là del clamore mediatico che è stato dato alla notizia, la decisione cinese non comportava reazioni degne di nota – a livello diplomatico o di altro tipo – da parte degli altri paesi, confinanti o meno con la Cina, Stati Uniti inclusi.

Ciò dipende dal fatto che, a nostro avviso, e come argomentato nei paragrafi precedenti, dal punto di vista strategico e della sicurezza dei loro interessi, gli Stati Uniti non vedono in questo tipo di attività un grande pericolo. Questa particolare posizione degli USA, in realtà, nasce da due elementi di forza.

43. *Japan Protests China's Air Defense Zone*, «The Wall Street Journal» 23 novembre 2013.
44. *Statement on the East China Sea Air Defense Identification Zone*, Press Statement, John Kerry, 23 novembre 2013 (http://www.state.gov/secretary/remarks/2013/11/218013.htm).
45. *Hagel Issues Statement on East China Sea Air Defense Identification Zone*, U.S. Department of Defence, 23 novembre 2013 (http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=121223).
46. *China's ADIZ steals show at Japan-ASEAN celebratory summit*, «The Japan Times» 14 dicembre 2013 (http://www.japantimes.co.jp/news/2013/12/14/national/chinas-adiz-steals-show-at-japan-asean-celebratory-summit).
47. *U.S. Sends B-52s on Mission to Challenge Chinese Claims*, «The Wall Street Journal» 27 novembre 2013 (http://online.wsj.com/news/articles/SB100014240527023032815045792219937190051 78).
48. *US carriers urged to comply with China air zone rules*, «BBC» 30 novembre 2013 (http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-25165503).

Il primo è rappresentato dal fatto che gli Stati Uniti basano la loro egemonia in Asia sulla supremazia militare, in particolare su quella navale. La definizione di una ADIZ da parte della Cina, pertanto, non costituisce, da questo punto di vista, un elemento di pericolo per la sicurezza degli interessi degli Stati Uniti, almeno allo stato attuale. Peraltro, il superamento della crisi della base militare statunitense di Okinawa, (quando alcuni anni fa le proteste giapponesi avevano prospettato la possibilità che Washington ne perdesse il controllo) e l'alleanza che gli USA hanno con le Filippine, Taiwan e Singapore garantiscono alla superpotenza americana il mantenimento di ampi spazi di protezione aerea.

Il secondo punto di forza statunitense è rappresentato dalla strategia militare di Washington, la cosiddetta Air Sea Battle, che si fonda sulla possibilità di eliminare (anche con la forza) qualsiasi minaccia alla propria libertà di navigazione, in qualsiasi punto del globo. I rischi per la sicurezza, infatti, secondo la visione statunitense, non si pongono nell'ambito della definizione delle aree di sorvolo aereo, quanto sulle rotte marittime. Questo fattore, la capacità di mantenere aperte le proprie rotte marittime costituisce, di fatto, l'elemento di forza su cui gli USA basano la loro egemonia militare internazionale[49].

I principi della dottrina Air Sea Battle sono stati concepiti dall'ultra novantenne famosissimo stratega militare, Andrew Marshall, già autore della dottrina anti sovietica negli anni della guerra fredda. Secondo alcuni analisti, a ben vedere, questa dottrina sarebbe stata cucita su misura su uno scenario che prevede un possibile conflitto con la Cina[50]. Secondo l'analista Harry Kazianis, *editor* della rivista filo governativa statunitense «The National Interest», la creazione dell'ADIZ cinese sarebbe una reazione difensiva da parte di Pechino nei confronti sia dei pericoli per la Cina insiti nella dottrina Air Sea Battle, sia dell'assertività giapponese sulle isole Senkaku[51].

Gli Stati Uniti, sulla base sia dei due elementi di forza appena ricordati, sia del debole potenziale militare cinese a livello marittimo, non vedono la possibilità di un conflitto armato con la Cina, quanto meno nell'arco dei prossimi quindici-vent'anni. Questa tesi, in particolare, era stata formulata in un cablogramma confidenziale che l'ambasciatore Clark T. Randt aveva scritto il 1° gennaio 2009 al segretario di Stato, in occasione del XXX anniversario delle relazioni diplomatiche tra Stati Uniti e Cina. Tuttavia, affermava l'ambasciatore in quel

49. Su questo tema, è esemplificativa del pensiero statunitense una pubblicazione dei vertici di comando della marina militare americana, *Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*, ottobre 2007.

50. Daniel Hartnett, *Air-Sea Battle, China, and the U.S. Rebalance to Asia*, Center for National Policy, novembre 2013.

51. Harry Kazianis, *AirSea Battle and ADIZ: A Reaction to a Reaction*, The James Town Foundation, «China Brief», vol. 13, Issue 24 (http://www.jamestown.org/programs/chinabrief/single/?tx_ttnews[tt_news]=41720&tx_ttnews[backPid]=688&no_cache=1#.UqIA6LFOncs).

dispaccio, «nel prossimo futuro i presidenti statunitensi dovranno negoziare con la Cina la forma delle istituzioni mondiali»[52].

Ad ogni modo, Asia Maior, sulla base della sua tradizione, non si occupa di analisi future e si limita a osservare che un eventuale conflitto armato tra gli Stati Uniti e la Cina si aprirebbe in uno scenario qualitativamente diverso da quello esistente negli anni della guerra fredda tra Stati Uniti e Unione Sovietica. Allora, infatti, gli Stati Uniti non avevano nessuna relazione economica con l'URSS; ora, invece, gli Stati Uniti e la Cina sono legati in maniera di fatto inestricabile a livello sia economico sia finanziario. Nel primo caso si pensi alle massicce delocalizzazioni delle industrie americane in territorio cinese, nel secondo (ancora più rilevante) si tenga a mente come la Cina sia la principale proprietaria istituzionale di titoli di stato USA. È una situazione che, nell'analisi di Ashley Tellis (in passato un ascoltato consigliere di politica estera delle amministrazioni di George W. Bush), ha portato in essere una situazione «MAD» a livello economico. L'acronimo «MAD», cioè «Mutually Assured Destruction» («distruzione reciproca assicurata») era usato durante la guerra fredda per indicare la situazione militare allora esistente, tale per cui l'uso della armi atomiche da parte di una delle due superpotenze avrebbe comportato un'analoga reazione da parte dell'altra con l'inevitabile risultato finale di determinare la distruzione totale di entrambe.

Ora questa stessa situazione si è creata a livello economico fra gli USA e la Cina; anzi, secondo Tellis, è stata creata ad arte dagli USA per imprigionare a livello strategico la Cina[53]. Si tratta di una situazione che rende improponibile un conflitto totale fra USA e Cina. Come nel caso della guerra fredda fra USA e Unione Sovietica, questo non vuole però dire che il conflitto fra USA e Cina non si svolgerà. Non solo si svolgerà, ma, in effetti, è già in corso; semplicemente è un conflitto che, come nella guerra fredda classica, non si consuma – né (con ogni probabilità) si consumerà – in uno scontro globale, bensì attraverso una serie di partite locali, apparentemente non decisive. L'unica vera differenza con la guerra fredda classica è che quella attualmente in corso fra Cina e USA sembra destinata ad essere combattuta a livello economico, anche attraverso l'estensione delle reciproche aree di influenza nei paesi terzi. È uno scontro in cui la posizione che sarà assunta dai paesi emergenti e, in particolare, dai BRICS potrebbe risultare decisiva[54].

52. WikiLeaks. Confidential. *Looking At The Next 30 Years Of The U.S.-China*, (http://wikileaks.org/cable/2009/01/09BEIJING22.html) §21.

53. Nicola Mocci e Michelguglielmo Torri, *Il ritorno degli USA nell'Asia delle tre crisi*, in Michelguglielmo Torri e Nicola Mocci (a cura di), *L'Asia nel triangolo delle crisi giapponese, araba ed europea*, I libri di Emil, Bologna 2012, pp. 24-26.

54. Sul tema si vedano le analisi del *China's Military and the U.S.-Japan Alliance in 2030: A Strategic Net Assessment*, maggio 2013 (http://carnegieendowment.org/2013/05/03/china-s-military-and-u.s.-japan-alliance-in-2030-strategic-net-assessment/-g1wh).

Il ritorno dell'Iran

di Riccardo Redaelli

1. *Introduzione*

Con la fine del 2012 si era chiuso uno degli anni più difficili per la Repubblica Islamica dell'Iran: il paese, isolato a livello internazionale, avversato dalle monarchie arabe del Golfo, minacciato militarmente da Stati Uniti e Israele, economicamente in crisi per via delle sanzioni occidentali e con il sistema interno di potere sfibrato dagli eccessi degli ultraradicali e dalla frammentazione dell'élite politica post rivoluzionaria, è sembrato avviarsi alle nuove elezioni presidenziali dell'estate 2013 nel peggiore dei modi.

Ma come sempre avviene, l'Iran ha sorpreso una volta ancora la comunità internazionale, con l'elezione a presidente di un pragmatico moderato, il religioso Hassan Rohani. Questi ha saputo costituire un consiglio dei ministri moderato, riuscendo a far approvare le nomine di buona parte di essi dal *majles* (il parlamento). Ma soprattutto, Rohani ha scelto il miglior ministro degli Esteri possibile: l'ex ambasciatore alle Nazioni Unite, Mohammad Javad Zarif, un profondo conoscitore del mondo diplomatico internazionale e assai stimato in Occidente.

Da paese «paria», l'Iran è così riuscito in pochi mesi a ritornare al centro della scena internazionale, grazie al dinamismo del governo Rohani, che ha rilanciato i negoziati sul nucleare con i cosiddetti «P5+1» (ossia i cinque membri permanenti del Consiglio di sicurezza dell'ONU più la Germania), riuscendo a chiudere – dopo settimane di serrate trattative – un insperato accordo alla fine di novembre 2013. Un compromesso ancora gracile, che non ha risolto la contesa decennale sul programma nucleare iraniano ma che, di fatto, permette di guadagnare altro tempo per evitare sia la proliferazione iraniana, sia un possibile attacco militare contro gli impianti nucleari dell'Iran da parte di Stati Uniti o d'Israele.

Un altro successo insperato per Teheran è giunto, durante il 2013, anche dal fronte siriano: il regime di Damasco è riuscito a resistere alle rivolte interne, forte del sostegno iraniano e russo, ma ancor più del sostegno militare diretto delle milizie sciite libanesi di *Hezbollah*,

che si sono rivelate decisive sul campo, permettendo la riconquista della piazzaforte strategica di Homs e l'indebolimento delle milizie sunnite. Al crollo evitato di un alleato geopoliticamente cruciale quale è Asad, si è sommata la presa di coscienza da parte occidentale – e di Washington innanzitutto – della progressiva radicalizzazione dell'opposizione siriana, in cui nel 2013 hanno dominato i combattenti vicini ai movimenti salafiti-jihadisti e qa'idisti. Una consapevolezza che ha frenato un possibile intervento militare contro Damasco nell'agosto 2013 e che ha lentamente portato a un nuovo tentativo diplomatico (la cosiddetta Ginevra 2), in cui lo stesso Iran potrebbe essere chiamato a presenziare. Insomma, il primo semestre del presidente Rohani è sembrato chiudersi in modo estremamente positivo, se non fosse stato per le nubi rappresentate dal perdurare della crisi economica e delle tensioni interne con gli ultraradicali contrari a ogni accordo internazionale e per il radicalizzarsi dell'ostilità regionale arabo-sunnita.

2. *Il difficile inizio anno*

Il 2013 si è aperto in un clima di forte tensione attorno e dentro il paese e con un marcato pessimismo circa la possibilità di raggiungere un accordo sul nucleare. A livello politico interno, alle tensioni derivanti dalla critica crisi economica e dalle difficoltà per i settori produttivi causate dalle sanzioni internazionali si sono aggiunti gli scontri interni all'élite di potere post rivoluzionaria in vista delle elezioni presidenziali dell'estate. Come analizzato nel volume precedente [AM 2012, pp. 50 ss] la brutale repressione dell'ala riformista, l'emarginazione dei cosiddetti «pragmatici» vicini all'ex presidente 'Ali Akbar Hashemi Rafsanjani e il ridimensionamento degli ultraradicali legati al presidente Mahmud Ahmadinejad avevano ulteriormente rafforzato il potere e il ruolo centrale della guida suprema (*rahbar*), 'Ali Khamenei.

Questi si è trovato, come mai prima, a detenere un amplissimo potere, formale o informale, sopra tutti i principali apparati dello stato, dall'esecutivo al legislativo, dal giudiziario alle forze armate [Ganji 2013, p. 24]. Il che non fa certo di Khamenei un monarca assoluto: il *rahbar* deve comunque mediare fra fazioni fortemente contrapposte o fra interessi divergenti e deve tenere conto delle aspettative e delle opinioni di una pluralità di centri di potere, spesso informali e trasversali alla complessa architettura istituzionale iraniana. Tuttavia è evidente il suo rafforzamento e il declino dei suoi principali «antagonisti» politici, primi fra tutti i due ex presidenti della repubblica Hashemi Rafsanjani e Khatami o l'ormai emarginato Ahmadinejad.

Ma ciò non ha contribuito a rendere più celere il processo decisionale a Teheran: Khamenei ha mostrato una crescente esitazione nel scegliere quale strada privilegiare dinanzi al tentativo di soffocamento dell'economia iraniana, attuato con le sanzioni finanziare e petroli-

fere unilaterali occidentali, che si sono andate a sommare a quelle più blande decise in questi anni dall'ONU. Proprio perché di fatto privo di uno «schermo politico» verso cui convogliare il risentimento popolare o a cui addossare i fallimenti, il *rahbar* per alcuni mesi è sembrato incapace di decidere se rilanciare le trattative con i P5+1 per arrivare a una conclusione della crisi sul programma nucleare nazionale, oppure chiudere ogni spiraglio alla via diplomatica, accentuando lo scontro con l'Occidente [Nader 2013].

La ben nota tradizionale diffidenza di Khamenei nei confronti del mondo occidentale – e degli Stati Uniti in particolare – gli ha finora impedito di guardare senza pregiudizio alle offerte di compromesso. Soprattutto, egli ritiene che l'obiettivo vero di Washington non sia un accordo sulla questione nucleare, ma il famoso *regime change*; in quest'ottica, il programma di arricchimento dell'uranio perseguito dall'Iran rappresenterebbe solo un espediente per costringere la Repubblica Islamica a un cedimento, a cui seguirebbero subito altre richieste vincolanti, dal riconoscimento di Israele ai diritti umani, e così via. Un dubbio che, in effetti, alcuni atteggiamenti statunitensi, in particolare da parte dei settori del Congresso più vicini alle ragioni di Israele, sembrano avvalorare (cfr. par. 10).

Ma è apparso altresì evidente come questa fase di stagnazione finisse per indebolire le posizioni iraniane. L'economia ha sofferto la condizione di crescente isolamento del paese: l'aumento dell'inflazione per la caduta del *rial*, la crescita della disoccupazione, il rallentamento della produzione e dell'esportazione del petrolio hanno colpito la popolazione, in particolare i ceti sociali più deboli e i lavoratori a reddito fisso. Particolarmente grave la penuria di medicine importate dai paesi occidentali, per l'impossibilità di effettuare i pagamenti bancari, che ha costretto a ripiegare su medicinali cinesi e indiani di qualità inferiore e che ha lasciato spazio a un mercato nero su cui hanno lucrato gli speculatori [W/IRP 9 febbraio 2013, «Sanctions and Medical Supply Shortages…»].

Il tentativo del *majles* e degli ambienti tradizionalisti di scaricare le colpe sul presidente e sul suo gruppo di ultraradicali ha creato ulteriori frizioni nel mese di febbraio, con Ahmadinejad che ha rilanciato i suoi abusati temi populisti, per presentarsi come un elemento estraneo al sistema (paradossale da parte di chi ha rivestito per otto anni la carica di presidente della repubblica) [W/IPSN 11 febbraio 2013, «Khamenei looks off balance after…»]. Un tentativo rintuzzato dai principalisti (in persiano *usulgharayan*, come essi stessi si definiscono, per sottolineare il loro scrupolo rispetto delle leggi islamiche) più vicini al *rahbar*, che hanno ulteriormente emarginato gli uomini più vicini al presidente, arrivando ad arrestare Sa'id Mortzavi, l'ex procuratore generale di Teheran, considerato come uno dei responsabili delle brutali repressioni dei riformisti, prima e dopo il 2009. Nominato da Ahmadinejad capo del fondo di sicurezza sociale del

governo, Mortzavi è stato pesantemente criticato dal *majles*, che lo ha poi destituito con l'accusa di corruzione (da qui il suo arresto) [W/PA 13 febbraio 2013, «Controversial former Tehran prosecutor arrested»]. Parallelamente, è stato rafforzato il controllo sui media, su tutti i *social network* e sulla rete internet, il cui accesso è stato ulteriormente reso difficile da nuovi filtri e controlli [Nada 2013].

3. *La difficile valutazione dell'impatto delle sanzioni*

Nel corso dell'anno in esame si sono moltiplicate le valutazioni degli analisti sugli effetti reali delle sanzioni contro l'Iran. Come noto, a partire dal 2006 il consiglio di sicurezza dell'ONU ha via via attivato delle blande sanzioni tecnologiche e politiche, a cui si sono aggiunte misure finanziarie e commerciali molto più incisive da parte di Stati Uniti e Unione Europea. Queste ultime sono arrivate a colpire l'esportazione di petrolio iraniano e a scollegare le banche iraniane dai circuiti finanziari internazionali (rendendo quasi impossibili i pagamenti tramite transazioni bancarie). Sul fatto che queste misure punitive «mordano», come si dice spesso, vi sono pochi dubbi. Ma questi ultimi aumentano circa l'efficacia di tali misure nel raggiungere gli obiettivi che si propongono (indurre, cioè, il regime iraniano a miti consigli) e la loro capacità di colpire in maniera mirata e selettiva i responsabili della politica iraniana. L'impressione è che le sanzioni abbiano ulteriormente polarizzato una società già divisa economicamente. Le speculazioni edilizie nella parte Nord di Teheran (la zona dei «ricchi») sembrano essere aumentate nei due anni di sanzioni, così come i prezzi e le metrature degli appartamenti destinati alla borghesia medio-alta. Mentre i salariati e i ceti economicamente più svantaggiati hanno pagato duramente l'aumento dell'inflazione. I nuovi ristoranti – che praticano prezzi scandalosi per l'Iran – sono affollati dai «nuovi ricchi», rappresentati spesso dalla nuova generazione dei *bazari*, ossia del potente e ricco ceto mercantile. Questo gruppo mercantile si è alleato con la galassia economica dei *pasdaran*, arricchendosi ulteriormente tramite il mercato nero e le triangolazioni per aggirare le sanzioni. Le nuove costose auto sportive e i pacchiani SUV europei parcheggiati nei «luoghi del lusso» della capitale, sono una sfacciata dimostrazione di come le sanzioni siano facilmente superabili per i ceti più benestanti [W/FT 8 marzo 2013, «Sanctions benefit Iran's rich and powerful»]. Ma è anche la conseguenza del fatto che il settore privato ha ottenuto significative concessioni economiche dal governo per far fronte al mutato contesto economico.

Infine, il fatto più importante, sottolineato in modo convincente da un gruppo di studiosi iraniani espatriati, è che le sanzioni, per quanto abbiano provocato danni notevoli al sistema economico, non sembrino aver prodotto un mutamento «nella narrativa del regime». Il regime, infatti, ha continuato a considerarle come il tentativo di un

«gruppo brutale e immorale [l'Occidente]» volto a prendere il controllo dell'Iran e a renderlo completamente dipendente dall'estero [Khajepour, Marashi, Parsi 2013a]. Così, accanto ai tentativi di rilanciare i negoziati sul nucleare per arrivare a una riduzione dell'embargo, è continuata la politica di «adattamento» dell'economia alle nuove condizioni. Ciò è avvenuto attraverso espedienti basati sul controllo delle importazioni, sul sostegno ai prodotti nazionali, sul ricorso alle risorse finanziarie interne per il finanziamento dei progetti di sviluppo, sull'uso delle notevoli riserve in valuta straniera, sull'incremento della produzione di beni derivanti dalla raffinazione del petrolio (che sono più facilmente commerciabili), sull'aumento dell'esportazioni di gas naturale, sul ricorso a forme islamiche tradizionali di finanziamento e, infine, sul ricorso su larga scala al baratto [Khajepour, Marashi, Parsi 2013b, pp. 12 ss]. Oltretutto, le sanzioni sono state un «grande regalo al governo Ahmadinejad», che ha potuto così giustificare i propri fallimenti economici [W/EK 4 aprile 2013, «Dar sal-e godashteh…».

Da un punto di vista quantitativo, l'Iran ha visto ulteriormente diminuire, nel corso del 2013 le esportazioni di petrolio rispetto alla fine del 2012 [AM 2012, pp. 4-48], attestandosi a una media di circa 1,1 milioni di barili al giorno (b/d) durante i primi nove mesi del 2013. Nel mese di ottobre, tuttavia, vi è stata un'ulteriore contrazione a soli 715.000 b/d esportati [W/BBW 25 novembre 2013, «How Much More Oil Does…»], cioè meno di un terzo dei circa 2,5 milioni b/d che esportava prima delle sanzioni petrolifere. Una contrazione dovuta non tanto alle pressioni statunitensi verso i paesi che ancora importano petrolio iraniano, quanto alle crescenti difficoltà di trovare forme assicurative per le petroliere che trasportano il greggio (questo tipo di mercato assicurativo è ancora dominato dalle compagnie britanniche). Non a caso, una delle clausole dell'accordo nucleare raggiunto a fine novembre (cfr. par. 9) riguarda proprio l'abolizione dell'embargo assicurativo per le petroliere che trasportano il greggio iraniano. Data la dipendenza del paese dal petrolio – i proventi petroliferi coprono circa la metà delle spese statali – l'effetto sull'economia è stato certamente pesante, stimato in circa 80 miliardi di dollari di minor incassi nel biennio 2012-2013. Tuttavia, secondo le analisi del Fondo Monetario Internazionale, il governo non solo è riuscito ad evitare la diminuzione del prodotto interno lordo (PIL), ma quest'ultimo ha registrato comunque una crescita dell'1,3% e, al contempo, è stata evitata una grave crisi nella bilancia dei pagamenti [W/AB 16 aprile 2013, «Iran's economy grows again…»]. È ovviamente salita anche la disoccupazione e la sotto occupazione, con centinaia di migliaia di lavoratori licenziati (i dati ufficiali parlano di un tasso di disoccupazione del 13,4%) ed è aumentato anche il fenomeno della fuga dei cervelli, con 200.000 iraniani altamente qualificati che lasciano il paese ogni anno [W/IRP 21 luglio 2013, «Report: US and EU Sanctions Bite»].

Il minor export ha ovviamente influito sulla produzione, ma in misura meno marcata: l'Iran ha infatti preferito estrarre petrolio per stivarlo nelle cisterne dei propri terminal, raggiungendo la cifra record di 37 milioni di barili (scelta che dovrebbe permettere nel corso del 2014 di aumentare l'export di almeno 200.000-400.000 b/d semplicemente attingendo a queste riserve). A questi dati vanno poi aggiunti quelli sulle esportazioni clandestine di petrolio verso i paesi limitrofi, che sono difficilmente quantificabili ma che rappresentano un'importante fonte di finanziamento, libero da ogni controllo, in particolare per le società collegate ai servizi segreti e ai *pasdaran*.

Tuttavia, per quanto estremamente punitivo, il meccanismo delle sanzioni unilaterali occidentali in aggiunta a quelle ONU, oltre ad aver provocato «il rafforzamento del regime a scapito dei moderati» [Heeley, Sahay 2013, p. 2], non sembra aver colpito l'economia iraniana al punto da causare una «crisi di sistema», come evidenziato da un dettagliato rapporto per il Congresso statunitense [Katzman 2013]. Ha però certamente spinto Khamenei a adottare una posizione più conciliante e a permettere al nuovo presidente Rohani di avviare trattative con i P5+1, facendo concessioni che venissero incontro alle richieste internazionali.

4. *I candidati alle elezioni presidenziali*

In questo clima di forte tensione e di preoccupazioni interne, che, nella prima parte dell'anno sotto esame, si è tradotto in un ulteriore irrigidimento dei rapporti con l'esterno, sono iniziati i preparativi per la campagna elettorale per le presidenziali di giugno. Per evitare l'influenza sui risultati elettorali o la loro manipolazione da parte degli ultraradicali del governo, il *majles*, alla fine del gennaio 2013, ha modificato la legge elettorale. In questo modo sono stati ridotti i poteri di controllo e di verifica del ministero dell'Interno, che è stato affiancato da un nuovo organismo di controllo indipendente [W/RFE 30 gennaio 2013, «Change to Iran's Election Law…»].

Come sempre, il tatticismo esasperato della politica iraniana e la volontà dei vertici politici di avere una campagna elettorale molto breve, hanno ritardato gli annunci formali delle diverse candidature. Solo il 7 maggio 2013 sono iniziate le procedure di registrazione delle candidature presso il ministero dell'Interno, che ha presentato la lista finale dei candidati ammessi il 21 maggio [W/ISNA 21 maggio 2013, «List of approved candidates»].

Dopo l'esclusione dell'ex presidente Hashemi Rafsanjani, formalmente per la sua età avanzata – era stato posto già alla fine del 2012 il limite di 75 anni per i candidati – ma chiaramente perché il *rahbar* non voleva ritrovarsi quale capo di stato un religioso potente come Rafsanjani, con cui si è sistematicamente scontrato in questi ultimi venticinque anni, le otto candidature ammesse non hanno riservato grandi sorprese.

Fra i candidati più attesi e più accreditati vi era Mohammad Baqer Qalibaf [Javendafar 2013], ex comandante dei *pasdaran*, dal 2005 stimato sindaco di Teheran, il quale si era già presentato due volte – nel 2005 e nel 2009 – alle elezioni presidenziali, con risultati deludenti. Qalibaf era un conservatore che aveva contribuito alla sconfitta del tentativo riformista di fine anni Novanta [W/IEW senza data, «Presidential candidates - Ghalibaf»], ma che nel tempo ha via via assunto posizioni più moderate, aprendosi alle istanze della società iraniana, in particolare in tema di economia e di diritti delle donne. Alcuni sondaggi telefonici – condotti dalla società IPOS (*Iranian Elections Tracking Polls*) su un campione giornaliero di 1.000 elettori – lo hanno indicato come il candidato favorito fin quasi alla fine della breve campagna elettorale (con un picco del 39% di preferenze il 6 giugno) [W/IPOS 7 giugno 2013, «Ghalibaf, Rezaei, Jalili Trending Upwards»].

Altro ex comandante dei *pasdaran*, su posizioni più conservatrici di Qalibaf, era Mohsen Rezai, anch'egli già sconfitto due volte nelle precedenti competizioni elettorali. Considerato come un fedelissimo di Khamenei, Rezai è stato uno dei critici più determinati della politica economica del presidente Ahmadinejad. Legatissimo al *rahbar* era anche 'Ali Akbar Velayati, attualmente suo primo consigliere per la politica estera ed ex ministro degli Esteri per sedici anni (1981-1997), che si era presentato con una piattaforma politica conservatrice.

Il candidato meno conosciuto era senz'altro Mohammad Gharazi: un politico di secondo piano nel panorama politico post rivoluzionario iraniano. Anch'egli un ex *pasdaran*, Gharazi era stato membro del *majles* nel 1980-1984.

L'unico candidato riformista era Mohammad Reza Aref, ex vice presidente dal 2001-2005, una figura tutto sommato minore del movimento riformista e considerata come molto debole dal punto di vista elettorale. Su consiglio di Khatami (cfr. par. 4.), l'11 giugno Aref ha deciso di ritirarsi, sostenendo la candidatura di Rohani [W/BBC 11 giugno 2013, «Iran's Mohammad Reza Aref quits…»].

Altro conservatore in lizza – facente parte dei cosiddetti principalisti, che sono strettamente legati a Khamenei – era Gholam 'Ali Haddad-'Adel, ex presidente del *majles* (2004-2008). Consuocero della guida suprema, ha presentato una piattaforma conservatrice, ma si è ritirato dalla competizione il 10 giugno.

Gli ultimi due candidati, Sa'id Jalili e Hassan Rohani, erano quelli maggiormente conosciuti dall'opinione pubblica internazionale e più caratterizzati. Jalili era l'unico candidato approvato dal ministero dell'Interno riconducibile agli ultraradicali e membro del governo Ahmadinejad, oltre che capo del team che ha condotto le trattative sul nucleare con la comunità internazionale. Rispettato per la sua condizione di «martire vivente», il titolo che spetta a tutti i feriti gravi nella guerra contro l'Iraq (egli ha perduto parte della gamba destra) [Nada, Ighani 2013], Jalili è molto vicino ai gruppi più intransigen-

ti dei *pasdaran* e al figlio di Khamenei, l'influente religioso Mojtaba Khamenei, su posizioni ancora più radicali e dogmatiche del padre. Definito come una «versione aggiornata» e meno impresentabile di Ahmadinejad [Maloney 2013], Jalili è stato spesso considerato come il candidato favorito dal *rahbar* e dai principalisti più dogmatici, oltre che l'unico che godeva palesemente dell'appoggio del governo in carica e degli ultraradicali. In più, il suo scarso carisma lo faceva sembrare come il perfetto esecutore degli ordini di Khamenei, senza grandi velleità di potere autonomo.

L'ultimo candidato citato, Hassan Rohani, sembrava all'inizio avere ben poche speranze di successo, nonostante l'appoggio dichiarato di Rafsanjani. Ben conosciuto a livello internazionale – dato che aveva guidato per anni le trattative nucleari, prima di essere estromesso con malagrazia da Ahmadinejad nel 2005 – Rohani è un pragmatico moderato, guardato con sospetto da molti *usulgarayan* e dai *pasdaran* per i suoi buoni rapporti con Khatami e con diversi esponenti del fronte riformista. A suo favore hanno tuttavia pesato la sua lunga frequentazione con il *rahbar*, di cui è stato a lungo un consigliere ascoltato, e la sua capacità di presentarsi come un candidato competente e in grado di gestire tanto la disastrosa situazione economica interna, quanto i delicati negoziati sul nucleare.

Questa autorevolezza di Rohani, unita alla sua capacità di introdurre nella propria campagna elettorale temi vicini al movimento riformista, ha così finito per pagare, come dimostrato dalla sua costante ascesa nei sondaggi [W/IPOS 12 giugno 2013, «Rohani Continues The Surge»]. Come già nel 2009, i tre confronti televisivi fra i candidati sono risultati decisivi per mobilitare i molti indecisi (stimati a più del 40% del totale) e chi tendeva all'astensione. Negli ultimi due dibattiti, in particolare, la questione degli errori del governo nella gestione dell'economia e dell'andamento disastroso delle trattative nucleari – guidate da Jalili – hanno infiammato il dibattito fra i candidati. Fra l'altro, si è arrivati a dibattere anche sul ruolo delle forze di difesa nella gestione del paese e sull'utilità di proseguire con l'arricchimento dell'uranio. La preparazione mostrata da Rohani nel corso del dibattito lo ha rafforzato nei sondaggi [W/G 7 giugno 2013, «Ex-nuclear negotiator blames Iran's…»].

L'incognita maggiore era comunque rappresentata dalla partecipazione al voto e dalle manipolazioni dei risultati da parte del ministero dell'Interno, attorno alle quali vi era molto pessimismo dentro e fuori l'Iran.

5. *L'elezione di Hassan Rohani*

Come sovente ricordato, la complessità dell'Iran sfugge a tutti i tentativi occidentali di imbrigliare l'analisi del paese in facili schemi e sconfessa spesso le previsioni. Nel corso delle elezioni del 2009, la

più dinamica e partecipata delle campagne elettorali della Repubblica Islamica aveva inaspettatamente rilanciato il movimento riformista, grazie alla popolarità del suo candidato, Mir Hoseyn Musavi, e alla crescente partecipazione popolare. Un'illusione svanita a urne ancora aperte, con il repentino annuncio ufficiale della riconferma del presidente ultraradicale Mahmud Ahmadinejad e con le terribili repressioni che avevano spento nel sangue le proteste popolari per i brogli elettorali [AM 2009, pp. 36-40].

Nel 2013, al contrario, durante una campagna elettorale breve e prudente, con i vertici riformisti ancora incarcerati o ridotti al silenzio, si prevedeva un'altra alterazione dei risultati per favorire il candidato prescelto dalla guida suprema (*rahbar*) – il più accreditato sembrava essere l'ultraradicale Sa'id Jalili –, o per gonfiare i dati dei votanti, poiché si riteneva estremamente probabile un'altissima astensione. È successo invece il contrario: gli elettori iraniani si sono recati in massa a votare e hanno scelto a maggioranza il religioso moderato Hassan Rohani, sostenuto con intelligente discrezione dagli ex presidenti Rafsanjani e Khatami (anch'essi esponenti del clero sciita).

Il sessantaquattrenne Rohani ha vinto al primo turno con il 50,88% dei voti (con più di 18 milioni di preferenze), rendendo inutile il ballottaggio; egli ha saputo intercettare i voti degli elettori riformisti, i quali hanno preferito votare per un moderato pragmatico piuttosto che optare per una sterile astensione, con una decisione che sembra essere maturata proprio nelle ultime giornate. Decisiva si è rivelata la mossa voluta da Khatami, il quale è riuscito a convincere il debole candidato riformista Aref, che non aveva *chance* di vittoria, a ritirarsi per far convergere i voti proprio su Rohani [Ramsey 2013]. Senza il suo ritiro, infatti, vi sarebbe stata una dispersione di voti riformisti che avrebbe obbligato Rohani al ballottaggio, con probabili interferenze da parte dei *pasdaran* e dei settori dell'*intelligence*.

E sorprendenti sono stati anche altri risultati: Qalibaf ha ottenuto solo il 16,46% (poco più di 6 milioni di voti); Jalili l'11,31% (4 milioni di voti), Rezai il 10,55%, Velayati il 6,16% e Gharazi l'1,22%. Nessun candidato ha contestato i risultati, che non sembrano essere stati manipolati dal governo. Altro dato inaspettatamente positivo è stata l'alta partecipazione al voto, pari a circa il 70% [W/IPOS 15 giugno 2013, «Hasan Rohani piruz shod»].

6. *Cosa indicano i risultati del voto*

Il successo elettorale di Rohani permette alcune riflessioni. La prima è che gli elettori iraniani hanno dimostrato di essere politicamente maturi, decidendo di votare per il candidato che più di ogni altro interpretava la loro richiesta di moderazione e di cambiamento, nonostante che molti di essi non si riconoscessero nella linea politica di Rohani. La seconda riflessione riguarda Khamenei che, forse, ha

capito come gli eventi del 2009 siano stati un errore che ha finito per indebolire la Repubblica Islamica e non già per rafforzarla, come egli credeva: le manipolazioni elettorali e la brutale repressione delle proteste popolari avevano infatti snaturato i meccanismi di potere, rendendo l'élite di governo troppo dipendente dai *pasdaran* e dalla nuova generazione di ultraradicali, che, infatti, avevano cercato di occupare ogni spazio politico, amministrativo ed economico. Da qui, con ogni probabilità, la decisione del *rahbar* di non manipolare i risultati e di non favorire pubblicamente alcun candidato. Anche se in molti hanno ritenuto che Khamenei appoggiasse velatamente Jalili, di fatto tutti i sei candidati rimasti erano comunque a lui legati. E certamente Rohani è stata una scelta che ha rafforzato il cosiddetto *nezam* (sistema istituzionale) [Nicoullaud, 2013]. La terza riflessione da fare è che i risultati elettorali possono essere visti anche come un messaggio diretto proprio ai *pasdaran*. Durante la campagna elettorale, sulla carta, i candidati più forti erano gli ex comandanti delle guardie rivoluzionarie o persone ad essi molto vicine. Gli elettori hanno invece mostrato di non volerli alla presidenza, perché il loro strapotere indispone la maggioranza degli iraniani. Ad optare per Rohani, infatti, sono stati non solo i riformisti, ma anche gli iraniani più tradizionalisti e il potente ceto economico dei *bazari*, da sempre vicino al clero sciita e oggi indebolito dall'aggressività economica delle guardie della rivoluzione.

L'ultimo «messaggio» che è arrivato dalle elezioni presidenziali dell'estate 2013 ha infine sfatato in modo radicale uno degli stereotipi più abusati – e francamente più insopportabili – diffusi in Occidente, ossia la definizione dell'Iran come di «regime degli *ayatollah*». I fatti di questi ultimi anni hanno mostrato chiaramente come le nuove leve laiche del potere, cresciute attorno alle forze paramilitari e all'ex presidente Mahmud Ahmadinejad, si siano rivelate molto più intolleranti e inclini alla repressione dei «politici con il turbante», come vengono chiamati, con supponenza, i religiosi iraniani politicamente attivi. Paradossalmente, le speranze del movimento riformista e di tutti coloro i quali auspicano un'evoluzione della politica iraniana in senso pragmatico e conciliante con l'Occidente sono di fatto affidate a tre religiosi della vecchia generazione, quella della rivoluzione del 1979, ossia lo stesso Rohani, e gli ex presidenti Khatami e Rafsanjani.

Come già ricordato, Khatami ha saputo impedire la disgregazione del fronte riformista o la sua radicalizzazione (che avrebbe scatenato una nuova repressione), agendo con estrema prudenza – così da non ridestare le note diffidenze di Khamenei e dei conservatori – e consolidando un sostegno unitario attorno a Rohani. Ma importante è stato anche il ruolo dell'anziano Hashemi Rafsanjani, a cui è stato impedito di partecipare alla competizione elettorale. Rafsanjani, agendo all'interno dell'opaco sistema di potere iraniano, ha contribuito a neutra-

lizzare l'azione potenzialmente ostile a Rohani di vari centri di potere, rendendola pienamente accettabile e rafforzando il sostegno di buona parte del clero sciita verso quest'ultimo.

Ma ciò non ha fatto ovviamente di Rohani un riformista alla Khatami, come è stato frettolosamente scritto da molti media in Occidente. Né, come in fondo a molti in Occidente piacerebbe, un «nemico» di Khamenei, del quale è stato segretario all'interno del consiglio supremo di sicurezza nazionale fino al 2005 e verso cui ha un rapporto di prudente e di formale referenza. Non fosse stato così, del resto, Rohani non sarebbe mai stato ammesso alla competizione elettorale. Non sarà quindi quest'ultimo, nei quattro anni di presidenza che lo attendono, a confrontarsi apertamente con il *rahbar*.

In ogni caso, il successo elettorale di Rohani non solo è stato positivo solo perché ha portato alla presidenza un moderato pragmatico e tollerante, lontano dagli eccessi di Ahmadinejad. È anche importante il fatto che la vittoria del neo presidente abbia significato il ritorno al potere «della vecchia guardia», formata da uomini politicamente già attivi negli anni Ottanta e Novanta, che conoscono i complessi meccanismi di potere iraniani e che hanno un consolidato rapporto con Khamenei. Legati al clero politicizzato, i membri della «vecchia guardia» hanno come primo obiettivo la stabilità del regime, che si traduce sia in politiche interne meno oppressive e più tolleranti tanto a livello socio-culturale quanto a livello di espressione del disaccordo (parlare di tolleranza del dissenso vero e proprio sarebbe eccessivo), sia in una politica estera più prudente e collaborativa con la comunità internazionale.

7. *La formazione del nuovo governo e le priorità di Rohani*

Dopo la ratifica del risultato elettorale, avvenuta nel mese di agosto del 2013, il neo presidente si è dedicato alla formazione del governo, i cui membri, come previsto dalla costituzione, hanno dovuto essere approvati individualmente dal *majles*.

Rohani si è mosso con prudenza, selezionando con cura persone che avevano per lo più servito come ministri durante le presidenze Rafsanjani (quindi fra il 1989 e il 1997); si trattava di personaggi considerati competenti e, al contempo, non controversi dal punto di vista politico, tranne in pochi casi. Anche così Khamenei ha interferito pesantemente nella selezione dei candidati, usando il veto informale di cui dispone contro alcune scelte del presidente, che erano cadute su ex ministri dei governi Khatami, ritenuti quindi troppo vicini al movimento riformista. Sono così tramontate le candidature di Ahmad Masjed Jame'i per il ministero della Cultura e della Guida Islamica (che riveste un ruolo chiave a livello sociale e culturale) e di 'Ali Younesi per il ministero dell'*Intelligence* [W/E 6 agosto 2013, «Rohani's recruits»].

Gli unici ministri di area riformista accettati da Khamenei, Mohammadali Najafi, Jafar Mili Monfared e Mas'ud Soltanifar – nominati per i dicasteri rispettivamente dell'Istruzione, della Scienza e dello Sport – sono stati tutti rifiutati dal *majles*, dominato dai principalisti e dai conservatori tradizionalisti [W/PA 16 agosto 2013, «Iranian Parliament Rejects Three…»]. Un segno chiaro che il sistema iraniano non voleva aprirsi nuovamente alle istanze riformiste e, di fatto, un chiaro avvertimento a Rohani a non travalicare i limiti del suo potere. Evidentemente, egli deve occuparsi della difficile congiuntura economica e cercare – in stretto accordo con Khamenei – una soluzione per lo stallo nucleare; ma deve evitare tentativi velleitari in tema di politica interna.

Il messaggio sembra essere stato colto dal presidente, il quale ha evitato nei mesi estivi di affrontare il tema spinoso della riabilitazione dei leader della cosiddetta Onda Verde (Mehdi Karrubi, Mir Hoseyn Musavi e sua moglie Zahra Rahnavard), ormai agli arresti domiciliari dal febbraio 2011. E non casualmente, le uniche critiche pubbliche di Khamenei al presidente sono venute proprio in tema di politiche culturali: allorché Rohani ha affermato che è intenzione del governo ridurre al minimo le interferenze in questo campo, lasciando libera la società di esprimersi, il *rahbar* ha ribadito il proprio ruolo fondamentale di guida e controllo verso il popolo [W/MHN 12 dicembre 2013, «Infe'al dar moqabal-e faranghi-ye mohajam»]. Verso la fine dell'anno, Khamenei ha anche riconfermato la chiusura verso ogni tentativo di ritornare al periodo del riformismo, ribadendo che gli autori delle proteste popolari del 2009 non possono essere riabilitati e che la condanna contro le loro deviazioni – che hanno indebolito la Repubblica Islamica – rimane inequivocabile. Sul sito web del *rahbar*, a rafforzare questa condanna è apparsa una foto molto eloquente: un faldone riferito agli eventi del 2009 appoggiato su di una cattedra di tribunale, con stampigliato sopra «22 Gunah Nabekhshod», ossia «22 crimini imperdonabili», con dei rimandi a molte immagini delle proteste di piazza dell'estate 2009 [W/KH 26 dicembre 2013, «22 gunah nabekhshod»]. Una durissima presa di posizione che è sembrata voler bloccare le discrete pressioni che si dice Rohani abbia esercitato per arrivare a una liberazione dei leader riformisti [W/IRPUL 26 dicembre 2013, «Khamenei website says…»].

La scelta di maggior rilievo è stata in ogni caso quella del ministro degli Esteri, con la nomina dell'ex ambasciatore all'ONU, Mohammad Javad Zarif, il diplomatico più noto e stimato in Occidente. L'averlo chiamato quale capo della diplomazia – affidandogli anche la direzione delle trattative sul nucleare – è stato un messaggio evidente diretto agli Stati Uniti, che infatti hanno in quei mesi ripreso gli incontri segreti con l'Iran per favorire la stipula di un accordo nell'ambito delle trattative con i P5+1 [W/PBS 25 novembre 2013, «How a series of secret meetings…»]. Zarif, che ha studiato in California e in

Colorado (ove ha completato il proprio dottorato di ricerca), è conosciuto per essere molto moderato e poco ideologizzato [W/IRP 23 settembre 2013, «New Team to Head Nuclear Talks»]. Da sempre egli è favorevole a un accordo sul nucleare che rassicuri la comunità internazionale, pur senza umiliare il paese. Molto vicino a Rohani, anche il vice ministro degli Esteri, Abbas Araghchi, che è entrato a far parte della delegazione per le trattative nucleari. Insomma, queste scelte hanno segnalato con chiarezza la volontà dell'Iran di raggiungere un compromesso; una volontà che non poteva essere solo del presidente Rohani ma che coinvolgeva direttamente anche Khamenei, senza il cui avallo non si sarebbe potuto mandare alcun segnale verso l'Occidente.

8. *La svolta in Siria e il perdurare delle difficoltà regionali*

Il 2013 ha prodotto un evidente mutamento anche a livello geopolitico regionale: se l'anno si apriva con un quadro regionale che accentuava le tradizionali paure iraniane di isolamento strategico e di accerchiamento, nei mesi finali Teheran sembrava essere in una posizione di minore debolezza.

Vero cardine dello scontro geopolitico in Medio Oriente è stato sicuramente la guerra civile in Siria, le cui conseguenze si riflettono in maniera diretta sull'Iran. Il regime siriano, infatti, rappresenta l'alleato della regione più importante per Teheran, assieme al «nuovo» Iraq a guida sciita, con cui l'Iran ha ulteriormente incrementato le relazioni politiche, economiche e di sicurezza nel corso del 2013 [Duman 2013]. Uno scontro, quello in Medio Oriente, che appare come principalmente interno al mondo islamico, fra Iran e monarchie arabo-sunnite del Golfo e che, in questi anni, ha polarizzato e estremizzato le differenze e le rivalità fra sunniti e sciiti. Questa contrapposizione geopolitica ha finito per destabilizzare soprattutto i paesi legati a Teheran, come Iraq, Libano e – soprattutto – Siria.

L'Iran, con l'accentuarsi della pressione internazionale contro il regime di Damasco e con il crescente coinvolgimento dei paesi arabi del Golfo, della Turchia e dell'Occidente, ha percepito con sempre maggior convinzione il carattere anti iraniano del sostegno ai ribelli in quel paese, come già analizzato nel volume precedente di Asia Maior [AM 2012, pp. 44-46]. I gruppi jihadisti e salafiti hanno infatti una piattaforma politica estremamente settaria anti sciita dal punto di vista religioso e sono – direttamente o indirettamente – legati alle monarchie petrolifere del Golfo. Si spiega così il massiccio sostegno militare iraniano al governo di Damasco, con l'invio di istruttori e di «volontari», oltre che la partecipazione diretta delle milizie libanesi di *Hezbollah*, il cui appoggio alle forze lealiste siriane si è rivelato decisivo, come dimostrato dalla riconquista dello snodo strategico di Qusayr, nell'aprile 2013. Un elemento che ha rivelato il grande sostegno

militare iraniano al governo di Assad è stato l'uccisione a Damasco del generale di brigata Hassan Shateri, uno dei comandanti della *Quds Force*, il corpo di élite dei *pasdaran*, che già aveva operato con grande successo per rafforzare il ruolo iraniano in Iraq [W/IT 28 febbraio 2013, «The assassination of Iranian Quds Force…»].

Paradossalmente, ad aiutare il governo siriano e i suoi (pochi) alleati è stata proprio la radicalizzazione estrema di questo conflitto, con il dilagare del settarismo e del fanatismo religioso. Fallito l'obiettivo di portare il regime di Assad a una rapida caduta, vi è stata una crescita delle milizie islamiste più violente, settarie e anti occidentali, ben rappresentate dalla formazione jihadista di *Jabhat al-Nursa*, che si ricollega all'organizzazione centrale di *al-Qa'ida*.

La radicalizzazione dello scontro ha preoccupato l'Occidente – e in particolare Washington –, rendendolo estremamente cauto nel sostegno militare all'opposizione siriana, anche dopo l'attacco chimico avvenuto a Damasco il 21 agosto. L'accusa degli occidentali nei confronti del governo di Assad dell'uso di armi chimiche, per qualche settimana ha fatto temere un nuovo intervento militare in Medio Oriente. Tuttavia, l'ostilità dell'opinione pubblica, di molti politici e degli stessi militari americani [W/MT 12 settembre 2013, «Troops oppose strikes on Syria…»] ha indotto Washington ad accordarsi con Mosca su un programma di smantellamento dell'arsenale chimico siriano [W/NYT 14 settembre 2013,«U.S. and Russia Reach Deal…»]. In questo modo venivano isolate Francia e Gran Bretagna, le due potenze occidentali più determinate a attaccare militarmente la Siria. L'accordo tra Washington e Mosca, che è stato interpretato come una vittoria diplomatica russa, si è tradotto parimenti in un rafforzamento regionale di Teheran.

Nei confronti delle monarchie arabe del Golfo, il neo presidente iraniano ha cercato di ritornare alla linea di apertura ai paesi arabo-sunniti, promossa dal riformista Khatami alla fine degli anni Novanta, inviando segnali di distensione [Afrasiabi 2013]. Purtroppo per l'Iran, il quadro regionale si è fortemente deteriorato, soprattutto per l'ascesa di un radicalismo salafita estremamente settario e del ritorno di un ambiguo islàm politico, favoriti soprattutto dal sostegno di Arabia Saudita e Qatar. Le mosse di questi paesi non solo hanno accentuato la tensione in Medio Oriente, ma hanno sempre più frammentato e lacerato la regione. Il messaggio di intolleranza sostenuto dall'Arabia Saudita e quello proposto dai salafiti hanno fatto proseliti e si sono rivelati profondamente polarizzanti e divisivi: lungi dall'unire le società arabe, le hanno disarticolate e, per di più, hanno cercato di cancellare quella tradizione di pluralità religiosa che, storicamente, è sempre stata una caratteristica della regione mediorientale. Storicamente, il Medio Oriente, infatti, è sempre stata una regione variegata, caratterizzata da complessità, divisioni e pluralità non solo fra e all'interno delle varie religioni, ma fra religiosi e laici. La regione pensata dal

dogmatismo islamista è un Medio Oriente estremamente più povero e snaturato, all'interno della quale l'Iran non trova che uno spazio del tutto marginale [Redaelli 2013, pp. 152 ss.].

9. *La ripresa delle trattative con i P5+1 e l'accordo di novembre*

Il fulcro dello sforzo diplomatico iraniano è comunque stato rappresentato, anche nel 2013, dai negoziati legati al programma nucleare con i P5+1.

Già gli incontri del 26-27 febbraio, tenutisi nella città kazaka di Almaty, pur senza produrre alcun tipo di accordo, hanno mostrato una nuova volontà delle parti di giungere a un compromesso sostenibile: la delegazione internazionale ha proposto agli iraniani una serie di misure per incrementare il grado di fiducia reciproco (le cosiddette CBM - *confidence-building measures*), basate su mosse distensive vicendevoli e graduali: blocco dell'arricchimento dell'uranio al 20% in cambio dell'allentamento delle sanzioni; maggior trasparenza da parte iraniana e rassicurazioni da parte statunitense che non si sarebbe tentata la soluzione militare, e così via [Eihorn 2013].

In vista delle elezioni presidenziali iraniane, nella primavera, sono continuati gli incontri a livello per lo più tecnico, con i meeting di Istanbul il 17-18 marzo e nuovamente di Almaty del 5-6 aprile 2013. In questi incontri entrambe le delegazioni hanno riformulato i loro «pacchetti» di proposte. Le posizioni, pur rimanendo molto distanti, si sono fatte meno ostili: da un lato, è emersa la disponibilità dell'Iran a sospendere l'arricchimento al 20% (che è quello che desta maggiori preoccupazioni per un possibile programma militare nucleare clandestino); dall'altro lato, vi è stato un atteggiamento meno rigido da parte dei P5+1 nei confronti dei siti nucleari di Fordow (per l'arricchimento) e di Arak (per la realizzazione di acqua pesante) [W/AC novembre 2013, «History of Official Proposals on…»]. Nello stesso tempo, l'Agenzia internazionale per l'energia atomica (AIEA) ha segnalato una maggior cooperazione mostrata da Teheran nei confronti delle ispezioni nei vari impianti nucleari sotto controllo.

Come già sottolineato nei paragrafi precedenti, con il cambio di governo seguito alla vittoria elettorale di Rohani, sono ripresi i tentativi per arrivare a una soluzione almeno transitoria di una crisi diplomatica vecchia ormai di dieci anni. La nuova delegazione per le trattative sul nucleare, guidata dal ministro degli Esteri, Zarif, ma seguita di fatto personalmente tanto dal presidente quanto dal *rahbar*, ha mostrato un atteggiamento molto più collaborativo e amichevole, sia con l'AIEA che con la comunità internazionale. Nel mese di novembre, Iran e AIEA hanno così siglato un accordo «per rafforzare la cooperazione e il dialogo» per risolvere gli aspetti ancora controversi del programma nucleare iraniano [W/IAEA 11 novembre 2013, «IAEA, Iran Sign Joint Statement…»]. Un accordo che ha spianato la

strada a più approfondite ispezioni da parte dei tecnici dell'Agenzia e che ha certificato la disponibilità dell'Iran a trovare un accordo (e non solo a guadagnare tempo, cosa di cui Teheran è stata accusata in questi anni).

Ma lo sforzo maggiore è stato dedicato alla ricerca di un accordo con i P5+1: agli inizi di settembre, la visita di Rohani a New York, in occasione dell'inaugurazione dell'assemblea generale dell'ONU, ha mostrato la differenza rispetto alle disastrose partecipazioni del suo predecessore Ahmadinejad. Invece di ricorrere alle solite polemiche dai toni bellicosi e roboanti, tipiche di quest'ultimo – che era sistematicamente ignorato dai rappresentati dei paesi occidentali – Rohani e Zarif hanno sfruttato al meglio questa «vetrina» diplomatica per tessere molti rapporti con i paesi europei e con gli stessi Stati Uniti.

Un cambiamento che non è sfuggito all'amministrazione Obama, decisa a raggiungere un accordo con l'Iran, così da rendere meno negativo il bilancio del presidente USA in Medio Oriente. Un obiettivo perseguito con determinazione, nonostante la durissima opposizione di Israele, degli alleati arabi del Golfo e dei settori del Congresso più ostili a Teheran. Agli inizi del mese di novembre, vi è stato un nuovo round di negoziati a Ginevra: l'accordo è sembrato a un passo, ma l'opposizione della Francia (il cui presidente François Hollande sta da tempo seguendo una politica estera interventista e unilaterale) ha bloccato le trattative e costretto a un rinvio.

Nello stesso mese, fra il 20 e il 24 novembre, le delegazioni si sono trovate nuovamente a Ginevra: l'Iran aveva fretta di chiudere un accordo, anche a costo di ottenere meno di quanto avesse desiderato. A Rohani e Zarif era ben chiaro, come ha scritto l'analista Haleh Esfandiari, «che la loro finestra di opportunità era breve»: al Congresso si lavorava infatti contro il tempo per imporre altre sanzioni al fine di provocare la reazione di Teheran, mentre anche Israele e le monarchie del Golfo si stavano mobilitando, dato che apparivano «semplicemente terrorizzate» per la possibilità che un compromesso sancisse il ritorno geopolitico regionale dell'Iran [Esfandiari 2013].

Dopo alcuni giorni di trattative, si è finalmente raggiunto uno storico accordo, alla presenza dei ministri degli Esteri dei sette paesi coinvolti e dell'alto rappresentante agli affari Esteri dell'Unione Europea, Catherine Ashton. In realtà, quello raggiunto nelle trattative di Ginevra non è stato un compromesso che ha chiuso la crisi sul programma nucleare iraniano, quanto piuttosto l'inizio di una nuova fase di incontri e trattative che entro sei mesi dovrebbe portare alla risoluzione dell'ormai decennale controversia [ICG 2013, p. 1]. Nel frattempo, l'Iran ha accettato di congelare di fatto il proprio programma di arricchimento: non verranno istallate nuove centrifughe (in particolare le IR-2 che hanno una maggiore capacità di purificazione dell'uranio) e il 50% delle centrifughe già istallate a Natanz e il 75% di quelle di Fordow non verranno utilizzate; non si immetterà

combustibile nel reattore di Arak, mentre tutto l'uranio arricchito al 20% sarà convertito in barre per il Tehran Research Reactor (TRR) o diluito nuovamente al 3,5%; infine l'Iran accetterà nuove e più intrusive verifiche.

In cambio, i P5+1 non imporranno nuove sanzioni durante tutta la durata delle trattative tecniche. Hanno inoltre accettato di scongelare alcuni milioni di dollari di fondi iraniani bloccati all'estero e hanno allentato l'embargo commerciale, in particolare sui medicinali e sui ricambi per l'aeronautica civile. Anche i divieti per l'acquisto di prodotti petrolchimici, oro, componentistiche per auto e altri settori sono ora meno stringenti. Poco notate, ma di grande impatto, le clausole che permettono nuovamente il trasferimento di denaro destinato al pagamento delle rette universitarie (l'Iran ha moltissimi studenti universitari all'estero), l'aumento delle licenze d'esportazione da parte dei paesi europei verso l'Iran e la possibilità di ritornare a assicurare le petroliere che trasportano il greggio iraniano presso le compagnie di assicurazione internazionali (divieto che si era rivelato molto efficace nel ridurre l'export di petrolio iraniano) [W/IRP 24 novembre 2013, «Geneva Deal I:…»].

Uno degli aspetti significativi dell'accordo del 24 novembre, al di là dei suoi contenuti tecnici, è che esso ha definitivamente rotto quel senso di ostilità e inscalfibile sfiducia che regnava dal 1979 fra Teheran e Washington: le foto di Kerry e Zarif che scherzavano tra loro e si stringevano la mano hanno davvero rotto un tabù pluridecennale, che impediva incontri ufficiali e contatti fra i rappresentati dei due stati [Wright 2013].

10. *Le fragilità dell'accordo sul nucleare*

Per quanto l'accordo di fine novembre abbia rappresentato un indubbio successo del governo Rohani e dell'amministrazione Obama, le sue fragilità sono molto evidenti: come analizzato nella sezione precedente, per sei mesi l'Iran ha congelato di fatto la parte più pericolosa del suo programma nucleare (l'arricchimento al 20% dell'uranio e il completamento del sito di Arak), aprendosi a ispezioni più intrusive. In cambio, l'Occidente ha accettato di non imporre nuove sanzioni e ha consentito l'accesso ai beni iraniani bloccati all'estero del valore di svariati miliardi di dollari, oltre a qualche concessione commerciale. Ma i contrasti di fondo sulla natura del programma nucleare iraniano e sulle fasi successive per arrivare a una soluzione definitiva sono rimasti insoluti: l'Iran ha il diritto di arricchire uranio, in che percentuale e fino a che quantità? Come smontare il meccanismo delle sanzioni se Teheran accetterà le proposte occidentali? Già nel 2003 e nel 2004 delle intese temporanee erano state raggiunte fra l'Europa e l'Iran, ma avevano finito per essere travolte dalla reciproca diffidenza e dalle rigidità nei negoziatori [AM 2004, pp. 31-33]. Nulla

ci dice che il rischio di fallimento degli accordi sia stato allontanato, anche perché in molti sono al lavoro per sabotarli e per rovesciare definitivamente il tavolo dei negoziati.

Contrasti sono evidenti prima di tutto dentro la frammentata élite di potere iraniana. Il giorno dell'accordo, il 25 novembre, a Teheran la notizia è stata inizialmente accolta con una certa esitazione, fino a che Khamenei ha manifestato il proprio assenso. Il sostegno del *rahbar* ha in qualche modo obbligato i media più oltranzisti e vicini agli ultraradicali a tenere un profilo basso e prudente nelle critiche al ministro degli Esteri Zarif.

Ma il «lavoro ai fianchi» del governo era già in corso. Per chi frequenta l'Iran da una quindicina di anni, come chi scrive, infatti, è facile ricordare la tattica usata – purtroppo con enorme successo – contro il governo riformista di Khatami alla fine degli anni Novanta: ad esempio, i vertici dei *pasdaran* che attaccavano i «traditori della rivoluzione» e che minacciavano i giornalisti filo-governativi [Redaelli 2011, pp. 93 ss.]. Poco dopo l'accordo, infatti, il sito ultraconservatore «Solh News» ha pubblicato un lungo elenco con le iniziali dei nomi – con allegato il loro numero di carta di identità – dei giornalisti considerati come agenti dei nemici del sistema (e che, affermava il sito, avrebbero pagato per il loro tradimento) [W/IW 12 dicembre 2013, «Iranian newspapers are full…»]. Anche il giornale ultraconservatore «Kayhan» ha espresso critiche sull'accordo, sottolineando come non ci si possa fidare degli Stati Uniti [K 25 novembre 2013, «Amrika qabil-e i'ttemad nabud»]. Per alcuni analisti, questo è il segno di una divisione interna nel paese, per altri un messaggio indiretto inviato all'Occidente da parte dello stesso Khamenei, per far capire che se l'accordo raggiunto non verrà rispettato, ci si deve aspettare un ritorno a un atteggiamento di radicale confronto ostile [Vatanka 2013].

Se c'è una cosa di cui avrebbe bisogno il presidente iraniano per resistere a queste pressioni interne è il sostegno internazionale e un'applicazione tranquilla degli accordi. Al contrario, come era prevedibile, negli Stati Uniti, si è scatenato il fronte delle lobby anti iraniane e di chi, per calcoli di politica interna, ha voluto impedire a Obama di cogliere almeno un successo in Medio Oriente. Al Congresso, tradizionalmente molto sensibile ai timori di Israele e fortemente ostile alla Repubblica Islamica, si è cercato nel mese di dicembre di far approvare nuove sanzioni finanziarie e industriali con l'obiettivo, neppure tanto velato, di scardinare l'accordo appena raggiunto a Ginevra. Le manovre sono culminate con la presentazione di un nuovo disegno di legge da parte di 26 senatori per incrementare le sanzioni, contro il quale il presidente ha minacciato di ricorrere al veto presidenziale [W/IRP 20 dicembre 2013, «Obama Warns Congress Against…»]. Parallelamente, però, la Casa Bianca, per rintuzzare le accuse di essere troppo arrendevole nei confronti di Teheran, ha aggiunto qualche nuova società economica iraniana alla «lista nera» di enti soggetti

all'embargo [W/CQ 19 dicembre 2013, «New Iran Sanctions Bill…»]. Una mossa dannosa prima ancora che sostanzialmente inutile, dato che è esattamente il contrario di quanto avrebbero bisogno i moderati in Iran per puntellare il fronte interno. Queste decisioni finiscono infatti per rendere più difficile, non più agevole, il percorso verso un accordo finale credibile e duraturo.

Infine, ancora più ostili sono state le reazioni delle monarchie arabo-sunnite del Golfo e di Israele: se per il primo ministro israeliano, Benjamin Netanyahu, quello raggiunto a Ginevra non è stato un accordo storico ma un «errore storico» [W/JP 24 novembre 2013, «Netanyahu says Iran nuclear deal…»], nel Golfo, nonostante le caute reazioni ufficiali, è stato evidente il senso di frustrazione e di rabbia nei confronti di Washington. Le famiglie reali, infatti, hanno accusato il governo di Obama di tradimento e di falsità circa le informazioni sullo stato di avanzamento e i termini dei negoziati [W/T 25 novembre 2013, «Iran nuclear deal:..»]. In particolare l'Arabia Saudita teme di essere marginalizzata, e che un nuovo *éntente* fra Washington e Teheran finisca per minacciare la sicurezza della monarchia saudita, rilanciando le aspirazioni egemoniche iraniane.

Insomma, contro il ponte faticosamente costruito in un decennio di trattative fra Washington e Teheran – già di suo poco solido – soffiano venti impetuosi di tempesta. Ma il tanto peggio auspicato da alcuni non è sicuramente il tanto meglio per la comunità internazionale e per il Medio Oriente. Per questo è importante rafforzare i contatti e la cooperazione con l'Iran, così da irrobustire la compagine moderata. Questa politica, peraltro, è stata portata avanti con successo dall'Italia nel corso dell'anno: il vice ministro degli Esteri, Lapo Pistelli, è stato il primo rappresentante di un governo occidentale a visitare Teheran subito dopo le elezioni nel luglio 2013 per arrivare alla firma di un protocollo di intesa sulla stabilizzazione dell'Afghanistan. Nel mese di dicembre vi è stata poi la visita in Iran di Emma Bonino, la prima di un ministro degli Esteri europeo in quasi dieci anni, durante la quale lo stesso Rohani ha rimarcato il ruolo del nostro paese come «ponte verso l'Europa» [Ditto 2014].

Insomma, coltivare l'arte del compromesso, del dialogo e della ragionevolezza è una pratica ancora più preziosa in un tempo come quello attuale, con il Medio Oriente attraversato da una serie infinita di scontri, di spinte centrifughe e di lotte intestine.

Chiave delle abbreviazioni dei riferimenti bibliografici usati nel testo

AM
2004 «Asia Maior». Multilateralismo e democrazia in Asia, Bruno Mondadori, Milano, 2005.
2009 «Asia Maior». L'Asia di Obama e della crisi economica globale, Guerini e Associati, Milano, 2010.

2012 «Asia Maior». Rallentamento dell'economia e debolezza della politica in Asia, Emil di Odoya, Bologna 2013.

W/AB «Arabian Business» (http://arabianbusiness.com).
W/AC «Arms Control» (http://www.armscontrol.org).
W/BBC «BBC News» (http://www.bbc.co.uk).
W/BBW «Bloomberg Business Week» (http://www.businessweek. com).
W/CQ «Congress Quarterly» (http://www.cq.com).
W/E «The Economist» (http://www.economist.com).
W/EK «Entekhab» (http://www.entekhab.ir).
W/FT «Financial Times» (http://www.financialtimes.com).
W/G «The Guardian» (http://guardian.co.uk).
W/IAEA «International Atomic Energy Agency» (http://www.iaea.org).
W/IEW« Iran Election Watch» (http://www.iranelectionwatch.com).
W/IPOS «Iranian Election Tracking Polls» (http://www.ipos.me).
W/IPSN «Ipsnews» (http://www.ipsnews.net).
W/IRP «The Iran Primer - USIP» (http://iranprimer.usip.org).
W/IRPUL «Iran Pulse» (http://www.iranpulse.al-monitor.com).
W/IW «iranwire» (http://iranwire.com).
W/JP «The Jerusalem Post» (http://www.jpost.com).
W/IT «Iran Tracker» (http://www.irantracker.org).
W/KH «Khamenei.ir» (http://www.khamenei.ir).
W/MHN «Mehr News» (http://www.mehrnews.org).
W/MT «Military Times» (http://www.militarytimes.com).
W/NYT «The New York Times» (http://www.nytimes.com).
W/PA «Payvand» (http://www.payvand.com).
W/PBS «Public Broadcasting Service » (http://pbs.org).
W/RFE «Radio Free Europe/radio Liberty» (http://rferl.org).
W/T «The Telegraph» (http://www.telegraph.co.uk).

Afrasiabi, L. Kaveh
2013 *The Nuclear Deal and Iran's New Strategic Position*, in «Iranian Review», 4 dicembre (http://www.iranreview.org/content/Documents/The-Nuclear-Deal-and-Iran-s-New-Strategic-Position.htm).

Ditto, Stephen
2014 *Rocky Road to Nuclear Deal*, in «Washington Institute Policy Watch», n. 2188, 2 gennaio.

Duman, Bilgay
2013 *Where Are Iran-Iraq relations Heading?*, «Al-Monitor.com», 30 aprile (http://www.al-monitor.com/pulse/politics/2013/04/iran-iraq-relations-possible-alliance.html#ixzz2mPkfixio).

Eihorn, Robert
2013 *The Upcoming Geneva P5+1 Round: An Opportunity to Explore*, in «Brookings», Iran @ Saban Blog, 11 ottobre (http://www.brookings.edu/blogs/iran-at-saban/posts/2013/10/11-geneva-nuclear-talks-iran-einhorn).

Esfandiari, Haleh
2013 *Breaking Taboos*, in «Wilson Center Viewpoints», n. 45, novembre (http://www.wilsoncenter.org/publication/breaking-taboos).

Ganji, Akbar
2013 *Who is Ali Khamenei? The Worldview of Iran's Supreme Leader*, in «Foreign Affairs», vol. 92, n.5.

Heeley, Laicie e Usha Sahay
2013 *Are Sanctions on Iran Working? A Report by the Center for Arms Control and Non-Proliferation*, in «The Center For Arms Control and Non-Proliferation», 3 giugno (http://armscontrolcenter.org/assets/pdfs/REPORT_-_Are_Sanctions_On_Iran_Working_-_June_3.pdf).

ICG «International Crisis Group»
2013 *The Iran Nuclear Accord: First Step in a Long Journey*, 25 novembre (http://www.crisisgroup.org/en/publication-type/me-dia-releases/2013/mena/iran-nuclear-accord-first-step-in-a-lo-ng-journey.aspx).

Javendafar, Meir
2013 *Tehran Mayor a Powerful Contender for Iran's Presidency*, in «Al-Monitor», 31 maggio (http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2013/05/iran-elections-qalibaf-contender.html).

Katzman, Kenneth
2013 *Iran Sanctions*, in «Congressional Research Service», ottobre (https://www.fas.org/sgp/crs/mideast/RS20871.pdf).

Khajepour, Bijan, Marashi, Reza e Parsi Trita
2013a *Why the Iran sanctions Don't Work*, in «The National Interest», 3 aprile (http://nationalinterest.org/commentary/why-the-iran-sanctions-dont-work-8301?page=show).
2013b *Neve give in and never give up. The Impact of Sanctions on Tehran's Nuclear Calculations*, in «Niac Report», Washington DC, marzo.

Maloney, Suzanne
2013 *The Ahmadinejad Era Comes to an Auspicious End*, in «Foreign Affairs», 16 giugno, (http://www.foreignaffairs.com/articles/139511/suzanne-maloney/why-rouhani-won-and-why-khamenei-let-him).

Nada, Garrett
2013 *Iran Blocks Bypass of Internet Filter*, in «The Iran Primer», 11 marzo (http://iranprimer.usip.org/blog/2013/mar/11/iran-blocks-bypass-internet-filter).

Nada, Garrett e Ighani Helia
2013 *Old War Haunts New Election*, «The Iran Primer», 11 giugno (http://iranprimer.usip.org/blog/2013/jun/11/old-war-haunts-new-election).

Nader, Alireza
2013 *Khamenei's Mounting Pressures*, «The Rand blog», 11 febbraio (http://www.rand.org/blog/2013/02/khameneis-mounting-pressures.html).

Nicoullaud, François
2013 *…And What About Ali Khamenei?*, «Iranian.com» 1° luglio. (http://iranian.com/posts/view/post/16737).

Ramsey, Jasmin
2013 *Iranians vote for hope and a change of course*, in «IPS Inter Press News», 15 giugno (http://www.ipsnews.net/2013/06/iranians-vote-for-hope-and-a-change-of-course).

Redaelli, Riccardo
2011 *L'Iran contemporaneo. Nuova edizione*, Carocci, Roma.
2013 *L'Iran del presidente Rohani e la questione siriana*, in «ItalianiEuropei», nn. 7-8.

Vatanka, Alex
2013 *Iran's hardliners and nuclear deal*, in «Middle East Institute», 26 novembre (http://www.mei.edu/content/iran's-hardliners-and-nuclear-deal).

Wright, Robin
2013 *The Iran Deal: A Humanizing Breakthrough*, in «The Time», 25 novembre.

Turkmenistan: ascesa di un nuovo attore geopolitico regionale?

di Fabio Indeo

1. *Introduzione*

Due significative novità – potenzialmente prodromiche ad un graduale processo di democratizzazione – hanno caratterizzato lo scenario politico turkmeno nel corso del 2013: la rinuncia del presidente Gurbanguly Berdymukhammedov alla carica di presidente del Partito Democratico – e l'elezione di un esponente del neonato Partito degli industriali e degli imprenditori all'interno del parlamento nazionale. Il Turkmenistan sembra procedere lentamente ad una moderata apertura del proprio sistema politico, anche se enormi ostacoli continuano a frapporsi alla piena affermazione di un genuino processo di democratizzazione.

Inoltre, nell'ambito del settore energetico, l'inaugurazione dell'immenso giacimento gasifero di Galkynysh ha consentito al Turkmenistan di iniziare a perseguire l'ambizioso progetto di diventare una delle maggiori nazioni esportatrici di gas naturale al mondo, attraverso un'efficace strategia di diversificazione delle esportazioni. Si tratta di una strategia che, se compiutamente realizzata, limiterebbe il ruolo della Cina, finora il principale partner energetico di Ashgabat.

Sul piano della politica estera e della sicurezza regionale, il Turkmenistan ha proseguito una politica multivettoriale, sfruttando la propria collocazione geopolitico-territoriale e le enormi possibilità di investire in settori redditizi (energia, edilizia, infrastrutture). Indubbiamente l'impegno di Ashgabat nella realizzazione dell'interconnessione ferroviaria con l'Afghanistan e il Tagikistan testimonia la volontà turkmena di intervenire nel delicato processo di stabilizzazione dell'Afghanistan, a seguito del ritiro delle forze NATO (North Atlantic Treaty Organization), previsto per il 2014.

Questo contributo turkmeno al mantenimento della stabilità regionale, favorendo lo sviluppo di infrastrutture energetiche e di trasporto di rilevanza regionale (gasdotto TAPI e la suddetta interconnessione ferroviaria, entrambe facenti perno sull'Afghanistan) ha rafforzato la convinzione che il Turkmenistan intenda accrescere il proprio ruolo geopolitico in Asia Centrale, grazie sia alla disponibilità di risorse energetiche, sia alla propria stabilità interna.

2. *Riforme e democratizzazione: la graduale apertura di un sistema monolitico*

Sul piano interno, Berdymukhammedov appare intenzionato a dare continuità al processo di liberalizzazione e di apertura del sistema politico, culminato nel 2012 con la creazione di un nuovo partito politico – il Partito degli industriali e degli imprenditori – che ha di fatto interrotto il monopolio del Partito Democratico (PDT).

Due significative novità hanno caratterizzato il quadro politico interno nel corso del 2013. La prima è relativa a un discorso televisivo in cui Berdymukhammedov ha annunciato la sua rinuncia alla carica di presidente del PDT. Il motivo, ha spiegato il presidente, è legato all'incompatibilità con il suo ruolo di garante della costituzione. Inoltre, in qualità di comandante supremo delle forze armate, non potrebbe cumulare la carica di presidente di partito, in quanto espressamente proibita dalla legge turkmena [W/TDH 17 agosto 2013, «Democratic Party – a conductor of creative energy of the epoch of might and happiness»]. Analogamente al suo predecessore Nyazov, sino al mese di agosto 2013, Berdymukhammedov rivestiva contemporaneamente la carica di presidente della repubblica, di primo ministro, di comandante supremo delle forze armate e di presidente del PDT, unico partito ufficialmente riconosciuto sino al 2012. La decisione di Berdymukhammedov, quindi, ha rappresentato un passaggio epocale nella storia politica del Turkmenistan indipendente e, presumibilmente, ha sancito l'inizio di una lenta e graduale transizione verso un sistema più aperto e fondato su una distribuzione dei poteri.

La seconda novità è rappresentata dall'elezione alla carica di deputato nel parlamento turkmeno di un esponente non appartenente al Partito Democratico, per la prima volta nella storia del Turkmenistan indipendente. Il deputato è Ovezmammed Mammedov, presidente del Partito degli industriali e degli imprenditori, eletto nella provincia orientale di Lebap, a seguito di speciali elezioni parlamentari, svoltesi il 10 giugno per assegnare cinque seggi vacanti [W/CHT 18 giugno 2013, «Turkmenistan Gets First Legislator From 'Alternative' Party», § 1-3].

L'emergere di un sistema politico fondato sul bipolarismo sembra perciò connotare l'evoluzione del Turkmenistan: la decisione di far partecipare il nuovo partito alle elezioni parlamentari del 15 dicembre 2013, in conformità alla legge sui partiti politici promulgata nel 2012, sembra rafforzare questo orientamento. Nel corso di una riunione con i ministri tenutasi nel novembre 2013, un mese prima delle consultazioni, il presidente turkmeno ha sottolineato la necessità di una maggior apertura e trasparenza durante il processo elettorale, invitando anche osservatori stranieri a monitorare le elezioni [Hasanov 2013, § 1-3].

In ambito sociale, sono state rilevanti alcune novità attuate dal governo nel corso del 2013. La prima è l'abolizione dello studio nelle

scuole secondarie del Ruhnama (il «libro dell'anima» scritto dall'ex presidente Nyazov e obbligatorio dal 2002). Tuttavia, esso rimane testo fondamentale per l'accesso alle università turkmene. La seconda novità è stata l'innalzamento della durata della scuola secondaria da dieci a dodici anni (rispetto alla riduzione a nove anni imposta da Nyazov). Entrambi i provvedimenti sembrano confermare la volontà dell'attuale presidente di correggere le distorsioni imposte dal suo predecessore [W/CHT 1 agosto 2013, «The Rukhnama is gone forever»; W/RFE/RL 3 marzo 2013, «Turkmen Kids To Receive 12 Years Of School, Not 10»].

Se da un lato questi avvenimenti testimoniano un processo di graduale cambiamento rispetto all'immobilismo politico-sociale degli anni precedenti, dall'altro lato la nazione continua ad occupare le ultime posizioni nelle graduatorie internazionali per quanto concerne liberà di stampa e di espressione, tutela dei diritti umani, libertà e trasparenza economica. Berdymukhammedov ha progressivamente smantellato il culto della personalità del suo predecessore per sostituirlo con il proprio, tappezzando le città con il proprio ritratto.

La liberazione dei due attivisti della Turkmenistan Helsinki Foundation, Sapardurdy Khajiev e Annakurban Amanklychev, – incarcerati dal 2006 con l'accusa di aver aiutato un giornalista francese a realizzare un documentario sui diritti umani in Turkmenistan – è sicuramente significativa, anche se viene interpretata come una mossa per ammorbidire le critiche internazionali [W/RFE/RL 17 febbraio 2013, «Jailed Turkmen Activists Freed»].

Sul piano economico, l'annunciato piano di privatizzazioni e la creazione di una commissione governativa per preparare l'adesione all'Organizzazione Mondiale per il Commercio (WTO) teoricamente si inseriscono all'interno della politica moderatamente riformatrice del governo turkmeno, anche se, in realtà, la loro concreta e completa attuazione appare difficile nelle condizioni attuali. Infatti, una potenziale inclusione del Turkmenistan nel WTO renderebbe necessario l'adempimento di alcune precondizioni: la promozione di un'economia di mercato e la realizzazione di riforme economiche ampie e strutturali, capaci di incentivare e rafforzare il settore privato e il settore finanziario, riducendo l'intervento dello stato in economia e migliorando la trasparenza del bilancio statale [Moore 2013b, §1-3]. Invece, il piano di privatizzazioni dei beni e del patrimonio statale sembra destinato ad escludere il settore energetico, primaria fonte di introiti per il bilancio statale e base di potere per la ristretta oligarchia filo-presidenziale, che difficilmente se ne priverebbe [Sadykov 2013a].

3. *La strategia di diversificazione delle esportazioni energetiche e l'influenza della Cina*

Nel settore energetico, il Turkmenistan ha incrementato la produzione di gas, che, nel 2012, ha raggiunto 64,4 miliardi di metri cubi (mmc), pari ad un aumento del 7,8% rispetto all'anno precedente, avvicinandosi al picco del 2008, ovvero 66,1 mmc [BP 2013, p. 22]. Tuttavia, occorre anche rilevare come l'annuario statistico 2013 della British Petroleum abbia ridimensionato notevolmente le stime sulle riserve turkmene, passando dai 24 mila miliardi di metri cubi del 2011 ai 17,5 del 2012: ciononostante, il Turkmenistan si conferma la quarta nazione al mondo per riserve di gas, dietro a Russia, Iran e Qatar [ibidem, p. 20].

La visita il 3-4 settembre 2013 del presidente cinese Xi Jinping in Turkmenistan – parte di una missione diplomatica che ha toccato tutte le nazioni centroasiatiche escluso il Tagikistan –ha di fatto rinsaldato la cooperazione energetica tra Pechino ed Ashgabat. La Cina rappresenta il principale partner energetico turkmeno: nel 2012 infatti il Turkmenistan ha soddisfatto la metà delle importazioni cinesi di gas (20 miliardi di metri cubi), prevalentemente estratte dallo sfruttamento del giacimento di Bagtyyarlyk, nel distretto orientale di Lebap. Durante questa visita ufficiale è stato inaugurato l'enorme giacimento di Galkynysh che, secondo la compagnia britannica Gaffney Cline and Associates, avrebbe riserve tra 13 e oltre 21 mila miliardi di metri cubi di gas, secondo giacimento di gas naturale più grande al mondo dopo quello di North Dome in Qatar [AM 2012, p. 58].

La Cina, attraverso la compagnia energetica statale CNPC (China National Petroleum Corporation), ha svolto un ruolo cruciale nel completare la prima fase di sviluppo di Galkynysh. Al fianco delle aziende cinesi, vale la pena precisare, hanno operato anche quella degli Emirati Arabi Uniti, Petrofac, e quelle della Corea del sud, LG International Corp e Hyundai Engineering. Il lavoro di queste compagnie è stato determinante per la realizzazione di tre impianti per la lavorazione e il trattamento del gas (con una capacità di 30 mmc) che, entro il 2014, verrà esportato verso i mercati cinesi.

Nel corso di questo importante vertice sino-turkmeno, le due compagnie energetiche statali - Turkmengas e CNPC – hanno formalizzato l'accordo con il quale la Cina si impegna ad acquistare ulteriori 25 mmc di gas all'anno entro il 2020. In tale data la Cina importerà dalla nazione centroasiatica 65 mmc di gas, anche attraverso la realizzazione di una nuova diramazione all'interno del gasdotto Asia Centrale-Cina, la linea D, che verrà realizzata entro il 2016, attraverso Uzbekistan, Tagikistan e Kirghizistan: la linea D si aggiunge alla A e B (già esistenti) e alla linea C (in fase di costruzione, di cui si prevede l'attivazione entro il 2014). Inoltre, la Cina si è impegnata a finanziare la seconda fase di sviluppo di Galkynysh, con l'accordo di cooperazione siglato tra Turkmengaz e la Banca di Sviluppo Cinese.

Tale accordo prevede un prestito la cui entità non è stata svelata, ma che si aggiunge agli otto miliardi di dollari concessi per la prima fase di sviluppo [Rejepova 2013b].

La preminente posizione della Cina nel settore energetico turkmeno è altresì tesitmoniata dal fatto che la CNPC rimane la sola compagnia straniera a detenere un accordo di coproduzione (*Production Sharing Contract*) sui ricchi e accertati giacimenti onshore, mentre le altre compagnie straniere vantano contratti sui giacimenti offshore (non pienamente esplorati) nel Caspio o contratti di servizio.

Allo stesso tempo però, questa stretta cooperazione energetica con la Cina – che assorbirebbe gran parte della produzione e dell'esportazione turkmena – limiterebbe di fatto la strategia multivettoriale in politica estera, fondata sulla diversificazione delle rotte di esportazione energetica. Berdymukhammedov, infatti, intende sviluppare anche la direttrice orientale (gasdotto TAPI) e quella occidentale (corridoio transcaspico), al fine di attenuare la condizione di dipendenza (per quanto economicamente proficua) rappresentata dalle sole esportazioni cinesi. Potenzialmente, anche un incremento delle esportazioni verso la Russia, crollate dai 42,3 mmc del 2008 ai 10 del 2012, risulterebbe funzionale alla strategia di diversificazione delle rotte e della massimizzazione dei profitti [BP 2013, p.28].

Secondo le autorità turkmene, nel 2030 la repubblica centroasiatica, grazie alla messa a regime dell'attività estrattiva a Galkynysh, sarà in grado di produrre 250 mmc di gas e di esportarne 200 mmc (entro il 2022 la produzione dovrebbe più che raddoppiare arrivando a 152 mmc). Questi livelli di produzione dovrebbero essere raggiunti senza distribuire ulteriori concessioni sui giacimenti onshore ad altre compagnie energetiche (le statunitensi Chevron e ExxonMobil, la britannica British Petroleum, la tedesca RWE, la malese Petronas), che restano in attesa di entrare nel mercato turkmeno [Rejepova 2013b].

Per quanto concerne la strategia di diversificazione delle esportazioni, significativi e concreti progressi continuano ad essere compiuti nella realizzazione della direttrice orientale.

Nel corso di un incontro ministeriale nel febbraio 2013, il presidente Berdymukhammedov ha ribadito la rilevanza strategica del gasdotto TAPI (Turkmenistan-Afghanistan-Pakistan-India), riconoscendone il ruolo all'interno dell'architettura di sicurezza energetica globale [W/AZ 17 febbraio 2013, «Turkmen President: TAPI project plays important role in energy security», § 2]. Significativamente, a seguito dell'incontro del comitato di direzione tra le nazioni coinvolte nel progetto TAPI e la Banca Asiatica di Sviluppo (ADB, cofinanziatrice del progetto) tenutosi ad Asghabat, è stato siglato l'accordo di vendita di gas del Turkmenistan all'Afghanistan. Questo accordo – l'ultimo in ordine di tempo fra il Turkmenistan e le tre nazioni coinvolte – ha, di fatto, completato la seconda fase del progetto TAPI. Il coinvolgimento dell'Afghanistan è risultato essenziale per la realizzazione di questa

infrastruttura destinata a convogliare verso i mercati asiatici 33 mmc di gas all'anno entro il 2017, presumibilmente estratti dall'immenso giacimento di Galkynysh. Infatti, oltre ai volumi stabiliti da contratto (500 mila metri cubi per i primi dieci anni, poi un milione nel secondo decennio e un milione e mezzo di metri cubi nel terzo decennio), l'Afghanistan otterrà 500 milioni annui di diritti di transito e contribuirà direttamente alla sicurezza dell'infrastruttura. A questo proposito, il ministro della Difesa afgano ha dichiarato che l'esercito del suo paese, con 9-12.000 unità, vigilerà e proteggerà (a spese di Kabul) i 735 chilometri del gasdotto che attraversano il territorio afgano (sui 1.735 chilometri totali del tracciato) [Rejepova 2013a].

Le nazioni contraenti hanno anche iniziato le trattative per la creazione del consorzio TAPI LTD, che dovrebbe essere composto dalle compagnie energetiche degli stati membri: la turkmena Turkmengaz, l'afgana Afghan Gas Corporation, la pachistana Inter State Gas System Limited, l'indiana GAIL Limited. Tuttavia il lievitare dei costi previsti (dagli stimati 7,6 miliardi di dollari a 9-12 miliardi di dollari) e la rilevanza geopolitica di una simile infrastruttura energetica hanno determinato una situazione che, da un lato, rende ecomicamente necessaria la partecipazione di altre compagnie, mentre, dall'altro, spinge compagnie come la statunitense Chevron e la russa Gazprom, in competizione fra loro, ad offrire la propria partecipazione. D'altro canto, la Cina guarda con sospetto ad un opera che intaccherebbe il suo controllo sul gas turkmeno [ibidem].

Per quanto concerne lo sviluppo del corridoio energetico transcaspico (la direttrice occidentale nella strategia energetica turkmena di diversificazione delle esportazioni), sembrano esserci importanti novità. Nel corso di una conferenza dell'Organizzazione Europea per la Sicurezza e la Cooperazione (OSCE) tenutasi nella capitale turkmena il 17-18 ottobre 2013, il ministro degli Esteri (e vice premier) Raşit Öwezgeldiýewiç Meredov ha definito realistica la realizzazione di questo progetto [Jafarova 2013, §6]. Il forum trilaterale UE-Turkmenistan-Azerbaigian ha continuato il suo operato, volto a preparare un documento condiviso per la realizzazione del progetto del corridoio transcaspico, alla cui base dovrà esserci l'accordo azero-turkmeno. Secondo Ashgabat, questo accordo sarà la chiave di volta decisiva e sufficiente per la realizzazione dell'infrastruttura, in quanto il gasdotto interessa e coinvolge esclusivamente i territori di queste due nazioni (ibidem, §7-12).

Il capo della missione UE ad Ashgabat, Denis Daniilidis, ha confermato la notizia secondo cui Turkmenistan ed Azerbaigian – di concerto con la UE – sono in procinto di finalizzare l'accordo per la costruzione del gasdotto sottomarino. Questo accordo, peraltro, sarà preceduto da un'intesa sulle tematiche ambientali, in modo da provare a superare l'opposizione della Russia [Sadykov 2013b, §1-3]. Ovviamente, dato il potenziale impatto del gasdotto transcaspico sulle

esportazioni energetiche russe, le questioni ambientali avanzate da Mosca appaiono uno stratagemma per ostacolare e rallentare questo progetto di interconnessione energetica. Il che vuol dire che le eventuali misure di protezione dell'ambiente prese da Turkmenistan,ed Azerbaigian di concerto con la UE potrebbero non essere sufficienti a neutralizzare l'opposizione di Mosca. Quest'ultima ha ancora la possibilità di opporsi alla realizzazione del gasdotto sottomarino esercitando il diritto di veto, in quanto per la realizzazione di infrastrutture energetiche attraverso il Caspio è richiesto il consenso di tutte e cinque le nazioni che si affacciano sul bacino (Russia, Azerbaigian, Turkmenistan, Kazakistan ed Iran).

La costruzione del gasdotto transcaspico consentirebbe la piena realizzazione del corridoio energetico meridionale, sostenuto dall'Unione Europea come tassello fondamentale della propria sicurezza energetica. In questo modo, infatti, il gas turkmeno verrebbe trasportato verso i mercati europei attraverso il gasdotto transanatolico TANAP e, successivamente, attraverso il gasdotto Trans Adriatico, scelto nel giugno 2013 come principale corridoio energetico destinato a trasportare il gas estratto dal giacimento azero di Shah Deniz [Indeo 2013, §1-2].

4. *Politica estera multivettoriale e sicurezza regionale: luci ed ombre*

Nel corso del 2013, il Turkmenistan ha confermato un frenetico dinamismo in politica estera, consolidando una strategia di apertura verso le altre nazioni, finalizzata sia ad attirare investimenti, tecnologie moderne sia a legittimarsi sul piano internazionale. Berdymukhammedov ha compiuto diverse visite ufficiali all'estero, ma ancora più numerose sono state le delegazioni e i capi di stato accolti ad Ashgabat, nel tentativo di rafforzare la cooperazione con la nazione centroasiatica. Tra le varie nazioni, Turchia, Cina e Giappone hanno fortemente consolidato nel 2013 le loro relazioni diplomatiche ed economiche con la repubblica centroasiatica, rappresentando il fiore all'occhiello della politica estera turkmena.

La Turchia - uno dei maggiori partner economici e politici del Turkmenistan – ha con quest'ultimo relazioni sono di lunga data, in quanto prima nazione a riconoscerne l'indipendenza nel 1991 e ad aprire un ambasciata ad Ashgabat [Vilmer 2010, pp. 195-196]. L'importanza di questi legami di cooperazione panturca è testimoniata dal fatto che, dopo la sua seconda rielezione, Berdymukhammedov ha scelto la Turchia come destinazione del suo primo viaggio all'estero (28 febbraio-1 marzo 2012). Visita ricambiata, il 30 maggio 2013, dal presidente turco Abdullah Gul. Vale la pena ricordare che, sul piano economico, il Turkmenistan attira ingenti investimenti pubblici e privati turchi, in particolare nel settore dell'edilizia, dove le imprese turche si sono aggiudicate il 90% dei bandi governativi relativi alle opere pubbliche

[Kardas 2013, § 1-5,7]. In effetti, nei mesi da gennaio a luglio 2013, il governo turkmeno ha assegnato ad imprese turche commesse per 5,6 miliardi di dollari [W/HURR 16 agosto 2013, «Turkish company to build major new port in Turkmenistan» § 1-5]. Inoltre, negli ultimi tre anni (2010-2013) il volume d'affari turco-turkmeno è cresciuto del 52%, attestandosi nel 2012 sui 3,5 miliardi di dollari [W/TKRU 31 maggio 2013, «Turkmen-Turkish summit talks held in Ashgabat»].

Il presidente Gul, nel corso della sua visita ad Ashgabat, ha inoltre espresso la volontà di entrare nel progetto di connessione ferroviaria Iran-Tukmenistan-Kazakistan, che garantirebbe un agevole accesso ai mercati centroasiatici ed europeo-mediterranei degli operatori economici dei paesi contraenti. Inoltre, la cooperazione tra Asgabat e Ankara si profila interessante anche sul piano energetico: le due parti hanno infatti formalizzato l'accordo che prevede il transito, nel territorio turco, del gas turkmeno che verrà esportato in Europa. In questo caso, presumibilmente, si utilizzerà il gasdotto transanatolico turco-azero in fase di realizzazione [ibidem].

Sempre nell'ambito delle relazioni turco-turkmene, nel mese di agosto del 2013, il premier turco Recep Tayyip Erdoğan ha partecipato alla cerimonia di inaugurazione dei lavori del porto internazionale di Türkmenbaşy, sul Caspio, che verrà realizzato entro il 2017 dalla ditta turca GAP (di proprietà del gruppo Çalik). Il governo turkmeno ha assegnato alla Gap una commessa pari a due miliardi di dollari al fine di sviluppare un'infrastruttura portuale che permetterà di incrementare le esportazioni energetiche e dei prodotti tessili.

Anche il Giappone si è progressivamente ritagliato un ruolo di partner economico chiave di Asgabat. Nel mese di settembre del 2013, Berdymukhammedov ha compiuto una visita a Tokyo, in occasione della quale ha siglato con il premier giapponese Abe l'avvio di un nuovo partenariato turkmeno-nipponico. Le parti hanno altresì siglato un protocollo d'intesa sulla cooperazione energetica, attraverso il quale le compagnie giapponesi hanno ottenuto contratti per un valore di dieci miliardi di dollari per costruire impianti energetici e per la lavorazione degli idrocarburi [W/TKRU12 settembre 2013, «Turkmen-Japanese summit talks held in Tokyo»].

Nell'ambito della visita ufficiale compiuta dal presidente cinese Xi Jinping, oltre alla cooperazione in ambito energetico le due parti hanno siglato un'importante dichiarazione congiunta per stabilire un partenariato strategico. "Nonostante i mutamenti geopolitici nel mondo – afferma la dichiarazione congiunta –, lo sviluppo di reciproche relazioni rimane una priorità della politica estera del Turkmenistan e della Cina" [W/XIN 3 settembre 2013, «China, Turkmenistan lift bilateral ties to strategic partnership»].

Questa iniziativa ha assunto un significato geopolitico di notevole rilevanza, in relazione alla futura evoluzione dell'architettura della sicurezza regionale e alle sfide poste dal ritiro delle truppe della

NATO dall'Afghanistan. Infatti, la reiterata scelta turkmena di non aderire né all'Organizzazione per la Cooperazione di Shanghai, né all'Organizzazione per il Trattato di Sicurezza Collettiva e nemmeno alla costituenda Unione Euroasiatica sembra fondarsi – oltre che sulla politica nazionale della neutralità – su una sostanziale diffidenza nei confronti delle organizzazioni multilaterali esistenti. Parallelamente, Ashgabat è sembrata invece orientata a rafforzare la cooperazione bilaterale in materia di sicurezza, sia con la Cina, sia con il Kazakistan e con l'Uzbekistan. Con quest'ultimo, peraltro, dal 2013 è in atto una normalizzazione delle relazioni, interrotte dal 2002 a causa del presunto coinvolgimento uzbeco in un tentativo di colpo di stato contro l'allora presidente Saparmyrat Nyazov.

Nel corso degli ultimi anni, spinto dalla volontà di rafforzare lo status internazionale della propria nazione, Berdymukhammedov ha cercato di svolgere un ruolo di primo piano nel processo di stabilizzazione dell'Afghanistan. Il presidente si è offerto quale mediatore per un dialogo di pace inter-afgano sotto l'egida delle Nazioni Unite. Infatti, Berdymukhammedov ha intenzione di adottare tutte le misure necessarie a prevenire il rischio che l'instabilità afgana si estenda oltre il confine turkmeno-afgano. Le crescenti attività dei talibani nella provincia di Faryab (appunto al confine con il Turkmenistan), registrate nel 2013 sarebbero deleterie per i progetti di esportazione energetica e, per questo motivo, sono guardate dal governo turkmeno con preoccupazione [Rotar 2013, § 1-2].

La combinazione tra la posizione geopolitica del Turkmenistan (geograficamente collocato tra Iran ed Afghanistan), la potenziale commercializzazione delle sue risorse energetiche in senso anti Gazprom e le iniziative diplomatiche volte alla stabilizzazione dell'Afghanistan spiegano il costante interesse degli Stati Uniti a rafforzare la cooperazione con la nazione centroasiatica al fine di assicurare stabilità, sicurezza e prosperità nella regione [Indeo, Kim 2013, p. 283]. Nel corso dell'annuale visita del vice segretario di stato americano con delega sulle questioni dell'Asia Centrale, Robert Blake, gli Stati Uniti hanno ringraziato il Turkmenistan per il ruolo di supporto alle truppe NATO in Afghanistan (per altro limitato al rifornimento degli aerei) e per il sostegno agli sforzi di creare un'integrazione regionale attraverso progetti come il gasdotto TAPI e l'esportazione di elettricità verso il confinante Afghanistan [Moore 2013a, §1-2].

In questa prospettiva, l'accordo tripartito per la realizzazione dell'interconnessione ferroviaria tra il Turkmenistan, l'Afghanistan e il Tagikistan sembra inquadrarsi nella strategia geopolitica statunitense post 2014. Una stretegia, quella degli USA, che è fondata sulla promozione di un integrazione regionale nella sfera economico-commerciale e delle infrastrutture di trasporto, come architrave di una condizione di stabilità, sicurezza e prosperità. Dopo il protocollo d'intesa, siglato ad Ashgabat il 20 marzo, il 6 giugno 2013 nella città

di Turkmenabat (nella provincia orientale di Lebap), si è svolta la cerimonia ufficiale di inaugurazione dei lavori della linea ferroviaria, alla presenza del presidente Berdymukhammedov, di quello tagico Emomali Rahmon e di quello afgano Hamid Karzai. Il progetto prevede la realizzazione di un tracciato lungo 400 chilometri che collega la città turkmena di Atamyrat, quella afgana di Akina-Andhoi e quella tagica di Panj. Il costo previsto si aggira attorno ai due miliardi di dollari: la Banca Islamica per lo Sviluppo (IDB), la Banca Asiatica per lo Sviluppo (ADB) e il Giappone si sono offerti per finanziare il tratto ferroviario tagico-afgano. In realtà, anche la Cina aspira ad essere coinvolta sia per i propri interessi minerari in Afghanistan (miniera di rame di Aynak) sia per sfruttare una rotta aggiuntiva verso i mercati centroasiatici.

Il Turkmenistan ha già cominciato la realizzazione della tratta nazionale, senza coinvolgere imprese straniere, e spera di completare i lavori nel 2015. Inoltre, il governo turkmeno ha anche offerto la propria disponibilità a realizzare il tratto afgano sino alla città di Andhoi [Medrea 2013]. Con la promozione e l'eventuale realizzazione della linea ferroviaria, il Turkmenistan rafforzerebbe il proprio ruolo nello scenario geopolitico post 2014, promuovendo iniziative di cooperazione volte alla stabilizzazione dell'Afghanistan.

Chiave delle abbreviazioni dei riferimenti bibliografici usati nel testo

AM
2012 «Asia Maior. Rallentamento dell'economia e debolezza della politica in Asia», Emil di Odoya, Bologna 2012.
W/AZ «Azernews» (http://www.azernews.az).
W/CHT «Chronicles of Turkmenistan» (http://www.chrono-tm.org/en).
W/HURR «Hurryet Daily News» (http://www.hurriyetdailynews.com).
W/RFE/RL «Radio Free Europe/Radio Liberty» (http://www.rferl.org).
W/TDH «State News Agency of Turkmenistan» (http://www.turkmenistan.gov.tm/_en).
W/TKRU «Turkmenistan.ru» (http://www.turkmenistan.ru/en).
W/XIN «Xinhua Net» (http://news.xinhuanet.com).

BP «British Petroleum»
2013 *BP Statistical Review of World Energy*, June, (http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/statistical-review/statistical_review_of_world_energy_2013.pdf)

Hasanov, Huseyn
2013 *The Turkmen President Called for Openness and Transparency During*

Parliamentary Elections, in «Trend Az», 9 novembre, (http://en.trend.az/regions/casia/turkmenistan/2209715.html).

Indeo, Fabio
2013 *Nabucco addio, per il gas l'Europa sceglie il TAP*, in «Limesonline», 4 luglio, (http://temi.repubblica.it/limes/gas-ue-nabucco-addio-leuropa-sceglie-il-tap/49352).

Indeo, Fabio, e Younkyoo Kim
2013 *The New Great Game in Central Asia post 2014: the US "New Silk Road" strategy and Sino-Russian Rivalry*, in «Communist and Post-Communist Studies», Issue 2, vol. 46.

Jafarova, Aynur
2013 *Turkmenistan mulls opportunities of its gas supplies to Europe: president*, in «Az News», 18 ottobre, (http://www.azernews.az/region/60791.html).

Kardas, Saban
2012 *Turkey-Turkmenistan Ties Flourish in Economic Realm*, in «Eurasia Daily Monitor», vol:9, Issue:50, 12 marzo, (http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=39125#.UqrGI-KmZD4).

Medrea, Sergei
2013 *Turkmenistan-Afghanistan-Tadjikistan Railway Project Inaugurated*, in «Central Asia and the Caucasus Analyst», 12 giugno.

Moore, Natallia
2013a *Turkmenistan International Relations*, in «Eurasianet», 24 gennaio, (http://www.eurasianet.org/node/66443).

2013b *Turkmenistan Weekly News Analysis*, in «Eurasianet», 2 aprile, (http://www.eurasianet.org/node/66773).

Rejepova, Tavus
2013a *Turkmenistan and Afghanistan Sign Agreement Over TAPI Gas Pipeline*, in «Central Asia and the Caucasus Analyst», 7 agosto.
2013b *Turkmenistan, China Reach New Energy Deals*, in «Central Asia and the Caucasus Analyst», 16 ottobre.

Rotar, Igor
2013 *Taliban and Afghan Military Clash near Turkmenistan's Border*, Eurasia, in «Eurasia Daily Monitor», vol.10, Issue 85, 6 maggio, (http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=40837&tx_ttnews[backPid]=13&cHash=69a354439af9d45e58c3c62266b368f1#.Uqw7k-KmZD4).

Sadykov, Murat
2013a *Turkmenistan: Ashgabat Talks Privatization and WTO, Surprising Observers*, in «Eurasianet», 30 gennaio, (http://www.eurasianet.org/node/66473).
2013b *Turkmenistan: EU Maintains Hope for Trans-Caspian Gas Pipeline*, in «Eurasianet», 20 novembre, (http://www.eurasianet.org/node/67776).

Vilmer, Jean-Baptiste Jeangène
2010 *Turkmenistan*, CNRS Éditions, Parigi.

Afghanistan
la costruzione di un nuovo equilibrio politico: il negoziato con gli USA e la corsa verso le presidenziali del 2014

di Diego Abenante

1. *Introduzione*

L'Afghanistan del 2013 è sembrato un paese prigioniero di una lunga fase di transizione. Il conflitto armato, gli squilibri strutturali di un discutibile impianto costituzionale e l'immaturità della classe politica, unitamente al limitato sviluppo della società civile, si sono confermati come gli ostacoli principali alla stabilizzazione del paese. L'evento principale dell'anno è stato certamente il negoziato sull'Accordo Bilaterale di Sicurezza (ABS) con gli Stati Uniti, patto che avrebbe dovuto garantire la continuità del sostegno militare ed economico a Kabul dopo il ritiro delle truppe internazionali nel 2014. Come già avvenuto nel 2011, il presidente afgano Hamid Karzai ha scelto di convocare una *Loya Jirga* consultiva (cioè una grande assemblea composta da capi tribali, esponenti religiosi e altre figure influenti della società) per discutere la bozza dell'accordo. Tuttavia, diversamente dalla precedente circostanza, nella quale Karzai aveva chiesto e ottenuto l'avallo dell'assemblea, evidenziando l'importanza dell'alleanza con gli USA per il futuro del paese [AM 2011, pp. 97-8], nel 2013 il presidente ha espresso pubblicamente la propria insoddisfazione nei confronti sia del testo dell'accordo sia, in generale, della strategia americana in Afghanistan. Ne è scaturita una crisi diplomatica che, pur non mettendo seriamente in dubbio il sostegno internazionale all'Afghanistan, ne ha reso ancora più incerto il quadro politico. Il secondo evento importante del 2013 ha riguardato la prima fase degli adempimenti per le elezioni presidenziali del 2014, che si è concretata nella presentazione delle candidature. Benché la campagna elettorale si apra ufficialmente soltanto nel febbraio 2014, questa fase ha consentito di trarre alcune valutazioni importanti sulle alleanze tra i diversi partiti e, in ultima analisi, sui candidati più avvantaggiati per la corsa alla presidenza.

Questi avvenimenti vanno collocati nell'ambito del progressivo ritiro delle truppe internazionali e del passaggio formale del comando

militare dalla NATO all'esercito nazionale afgano, avvenuto nel mese di giugno. Va registrato in particolare il ritiro delle truppe italiane dalla provincia di Farah, con il quale l'Italia ha ridotto la propria presenza militare in Afghanistan a 2.000 soldati. Se questi avvenimenti hanno avuto l'effetto di imprimere un'accelerazione alle iniziative degli attori politici sul fronte governativo e, in generale, anti talibano, anche lo schieramento dell'insorgenza è apparso sotto pressione per definire la propria strategia politica in vista delle prossime scadenze. I talibani sono tuttavia sembrati ancora lontani dal superamento delle differenze tra i due comandi di Quetta e di Peshawar, e tra le milizie che compongono quel variegato fronte.

Sul piano delle relazioni estere, il 2013 ha visto un'intensificazione delle iniziative tese a superare i contrasti tra i governi afgano e pachistano in merito alle trattative di pace con i talibani. Altrettanto complessa è la situazione economica, che è apparsa condizionata dal confuso stato delle trattative sull'ABS; da questo, infatti, dipende il mantenimento degli impegni finanziari assunti dai partner internazionali alla conferenza di Tokyo del luglio 2012. Inoltre, il 2013 ha evidenziato ancora una volta la difficoltà dell'esecutivo Karzai di raggiungere gli obiettivi economici attesi dai partner internazionali dal punto di vista della lotta alla corruzione e dell'aumento del prelievo fiscale. A questi temi è dunque dedicata l'ultima sezione di questo saggio.

2. *La* Loya Jirga *consultiva e il difficile negoziato con gli USA*

Come si ricorderà, Afghanistan e Stati Uniti si sono impegnati dal 2011 in un negoziato sulla definizione della futura presenza civile e militare americana e sul sostegno economico all'amministrazione di Kabul. Il negoziato ha, di fatto, avuto inizio quando Karzai ha convocato, nel novembre 2011, una *Loya Jirga* con funzioni consultive al fine di ottenere l'autorizzazione a trattare con gli Stati Uniti [AM 2011, pp. 97-8]. Nel maggio 2012 è stato siglato un accordo di *partnership* strategica [AM 2012, pp. 123-24]. Tuttavia, questo patto ha stabilito solo il quadro generale di riferimento della futura collaborazione, mentre i dettagli più complessi sono stati volutamente lasciati da parte, in mancanza di un consenso tra i due governi. I punti irrisolti dell'accordo del 2012 erano molto delicati: il numero e lo status giuridico delle basi che avrebbero dovuto essere gestite dagli USA; la possibilità per i militari americani di condurre azioni di guerra, con particolare riferimento alle irruzioni nelle abitazioni civili; lo stato giuridico del personale straniero in territorio afgano e, in particolare, la richiesta americana di non sottoporre il proprio personale alla giurisdizione afgana. Nella misura in cui tali questioni implicavano una limitazione della sovranità nazionale e toccavano aspetti importanti della cultura afgana – quali il rispetto dello spazio familiare e l'onore delle don-

ne –, si comprende per quale ragione il contenuto dell'accordo sia stato al centro di un vivace dibattito nel paese. È inoltre necessario ricordare come il negoziato vada posto nel quadro di un graduale deterioramento delle relazioni tra Karzai e i propri alleati internazionali, americani in primis. Ciò è avvenuto per molteplici ragioni. In primo luogo, a causa delle critiche dei partner internazionali per la diffusa corruzione dell'amministrazione afgana, sia a livello locale sia nazionale; in secondo luogo per le accuse d'irregolarità avanzate dagli osservatori indipendenti in occasione delle elezioni del 2009 e del 2010. Infine, la divergenza tra Karzai e gli alleati si è accresciuta in modo evidente a causa di un disaccordo sulle strategie di combattimento adottate dall'alleanza internazionale [AM 2011, pp. 95-6; AM 2012, p. 113]. In più occasioni, Karzai ha criticato i metodi della coalizione ISAF/NATO per l'alto numero di vittime civili e per la tattica basata sulle irruzioni nelle abitazioni. Secondo Karzai, questi metodi hanno reso più impopolare la sua amministrazione e hanno ostacolato le iniziative di dialogo con l'insorgenza. Le tensioni esistenti tra il presidente afgano e gli alleati erano emerse chiaramente nel discorso di apertura della *Loya Jirga* del 2011. In quell'occasione Karzai aveva dato l'impressione di voler prendere le distanze dalle posizioni della coalizione internazionale e aveva dato grande spazio alla retorica nazionalista e anti occidentale.

Quanto sopra costituisce lo scenario indispensabile per comprendere la durezza dei toni e le tensioni emerse in occasione della *Loya Jirga* del 2013. Nel contesto appena delineato, infatti, la strategia politica scelta da Hamid Karzai lo ha posto nuovamente in contrasto con il parlamento. La decisione di non presentare la bozza dell'ABS dinanzi al parlamento, ma di convocare una nuova *Loya Jirga* ha, di fatto, confermato la tendenza del presidente afgano a ignorare l'istituzione parlamentare nei momenti chiave della vita del paese. D'altra parte è importante ricordare che il parlamento, eletto nel 2011, è composto in maggioranza da membri non immediatamente riconducibili al fronte pro Karzai. L'ovvia conseguenza della decisione di Karzai è stata un'ulteriore delegittimazione pubblica della democrazia parlamentare. Nonostante che la *Loya Jirga* 2013 abbia incluso anche dei parlamentari, è del tutto evidente che il presidente abbia voluto affermare simbolicamente la preminenza del modello assembleare «afgano» su quello «occidentale». È altresì evidente il tentativo, da parte di Karzai, di legittimarsi quale leader realmente «afgano», dunque non manipolato dall'alleanza internazionale. Non è superfluo rilevare che la durezza dei toni e dei contenuti dei discorsi di Karzai, in occasione della *Loya Jirga*, gli sono valsi, per la prima volta dall'inizio del conflitto, l'apprezzamento di un portavoce dei talibani [Clark 2013c, § 14]. Ciò deve portarci a ricordare che la guerra in Afghanistan non è combattuta solo sul piano militare, ma anche su quello della conquista del consenso nell'ambito di una società fortemente conservatrice.

3. *La composizione della Jirga e il ruolo di Karzai*

Secondo quanto annunciato dal governo, l'assemblea avrebbe dovuto avere solo poteri consultivi, vista l'impossibilità di eseguire la complessa procedura prevista dalla costituzione per formarne una con poteri decisionali. In realtà è facile comprendere la scelta di convocare un'assemblea che il presidente avrebbe potuto controllare fin dalla selezione dei suoi membri. I delegati della *Loya Jirga*, infatti, sono stati scelti in parte da una commissione di 31 membri nominata dal presidente e, in parte, dai governatori provinciali, anch'essi di nomina presidenziale. Dunque è del tutto evidente che la *Jirga* poteva essere considerata, nel suo complesso, pro Karzai. È interessante, in ogni caso, notare l'eterogeneità sociale dei suoi membri. Questi sono stati selezionati secondo 17 categorie sociali, tra cui *'ulama*, esponenti della società civile, avvocati, imprenditori, capi tribali, rappresentanti dei rifugiati afgani all'estero [Clark, Rohers e Ali 2013, § 29].

L'assemblea si è aperta il 22 novembre con la lettura di una bozza preparatoria dell'accordo, per poi proseguire con la formazione di 50 commissioni incaricate di analizzare la bozza e di proporre delle osservazioni. Le commissioni erano affiancate da «consulenti» provenienti dall'ufficio degli affari amministrativi diretto da Sadeq Mudaber – a capo della segreteria della *Jirga* e vicino a Karzai – e dall'ufficio del consulente per la sicurezza nazionale dello stesso presidente ed ex ministro degli esteri, Rangin Dadfar Spanta. È dunque evidente che gli stessi lavori della *Jirga* siano stati controllati dalla presidenza. Il fatto che tutte le commissioni abbiano alla fine avanzato delle proposte di modifiche quasi uguali, nonostante l'eterogenea provenienza dei suoi membri, lascia intendere che vi sia stato un notevole lavoro di direzione da parte degli ambienti legati alla presidenza [Clark 2013a, § 7]. In ogni caso l'ambiguità sul profilo giuridico dell'assemblea è stata per molti aspetti accresciuta dallo stesso Karzai. Quest'ultimo, infatti, ha affermato nel suo discorso d'indirizzo che la decisione finale sulla firma dell'accordo sarebbe stata pienamente nelle mani dei delegati, attribuendo dunque all'assemblea un potere deliberativo che, a norma di legge, non avrebbe potuto avere. Tuttavia lo stesso Karzai ha poi deciso di ritornare sulla sua decisione alla fine dei lavori, avocando a sé, a sorpresa, il potere decisionale.

Diversamente da quanto era avvenuto nella *Jirga* del 2011, il discorso di apertura di Karzai è stato molto duro, nei toni e nel contenuto, nei confronti degli USA. Il presidente non ha fatto nulla per nascondere il clima di sfiducia che nel 2013 ha dominato le relazioni tra le due amministrazioni. In particolare va notato che Karzai non ha rivendicato la paternità dell'accordo né ha invitato chiaramente l'assemblea ad accettarlo. Egli ha piuttosto presentato l'accordo come una sorta di «male necessario». La posizione di Karzai ha ovviamente diffuso un clima d'incertezza tra i membri della *Jirga*. A più riprese il presidente è sembrato porre le truppe statunitensi sullo stesso piano

dell'insorgenza, attaccando gli uni e gli altri per aver provocato inutilmente vittime civili tra gli afgani. Gli USA, secondo Karzai, avrebbero portato la guerra nei villaggi afgani invece che «nelle roccaforti dei terroristi», laddove la maggior parte degli osservatori ha letto un riferimento al Pakistan. Un'altra grave accusa avanzata dal presidente ha fatto riferimento alla mancanza di fiducia della NATO verso le forze armate afgane, che non avrebbero mai ricevuto dalla coalizione, nonostante le richieste, sistemi d'arma avanzati [Clark, Rohers e Ali 2013, § 7-9].

Se dunque Karzai ha cercato di prendere le distanze dall'accordo, ha però ammesso che un'intesa con gli USA sarebbe stata utile a dare al paese il tempo e le risorse per completare la ricostruzione. Il paese si trovava dinanzi al grave pericolo che tutti i paesi stranieri, incluse le potenze regionali, con l'eccezione dell'Iran, lasciassero l'Afghanistan, se gli Stati Uniti non avessero mantenuto una presenza nel paese. In altre parole, pur comportando una cessione temporanea di sovranità, il patto con gli USA – secondo Karzai – era un passo utile a svincolare, nel lungo periodo, l'Afghanistan dalla sua dipendenza dall'estero. Come già accennato, l'uso da parte di Karzai di toni dal sapore nazionalista e anti occidentale non costituiva una novità [AM 2011, pp. 97-8]. Tuttavia, la durezza del discorso del novembre 2013 è apparsa senza precedenti, e gli osservatori ne hanno tratto la convinzione che le relazioni tra i due governi fossero giunte a una fase di stallo [Clark 2013a, p. 1].

Le sorprese maggiori sono però giunte alla fine del discorso d'apertura. Con un colpo a sorpresa, Karzai ha affermato che se la *Loya Jirga* avesse approvato l'accordo, questo sarebbe stato firmato «al termine delle elezioni». Poiché il calendario delle elezioni presidenziali è stato fissato per l'aprile 2014, ed essendoci altresì la possibilità di un turno di ballottaggio, l'accordo potrebbe, molto realisticamente, non essere firmato prima dell'estate 2014. Karzai avrebbe bloccato, in questo modo, l'intero processo di transizione, rischiando di mettere in crisi le relazioni con gli USA.

Le reazioni di Washington non si sono fatte attendere. Secondo il portavoce della Casa Bianca, James «Jay» Carney, gli Stati Uniti avrebbero fatto la loro «ultima offerta» all'Afghanistan. Inoltre, in una telefonata a Karzai, il segretario di stato Kerry ha apertamente minacciato il presidente afgano di ritirare immediatamente le truppe se questo non avesse siglato l'accordo [Clark 2013a, § 15]. Tuttavia, va anche notato che la posizione di Karzai è sembrata contraddire anche alcuni dei suoi stretti collaboratori che, nei giorni precedenti la *Loya Jirga*, avevano affermato l'assoluta necessità dell'accordo. Il comandante dell'esercito, generale Karimi, aveva affermato chiaramente dinanzi al parlamento, il 16 novembre, che le spese per la sicurezza – stimate a quattro miliardi di dollari l'anno – erano al di fuori della portata del governo afgano e che perciò, in mancanza di un accordo con gli

USA, sarebbe stato obbligatorio trovare altre fonti esterne di finanziamento. Più esplicito il consulente di Karzai per la sicurezza nazionale, il già citato Rangin Daftar Spanta, il quale, evocando lo spettro degli anni Novanta, aveva dichiarato che, senza l'accordo con gli Stati Uniti, l'Afghanistan si sarebbe trovato «ancora una volta isolato, come un agnello in mezzo ai lupi nel deserto» [Clark 2013b, p. 3].

Nonostante l'ambiguo atteggiamento di Karzai, il 24 novembre la *Loya Jirga* ha raccomandato la firma immediata dell'accordo. A questo punto, con un nuovo colpo di teatro, Karzai ha affermato che l'accordo non sarebbe stato firmato e che il negoziato sarebbe continuato fino a che gli USA non avessero accettato una nuova serie di condizioni. Queste condizioni erano le seguenti: la cessazione delle irruzioni nelle case dei civili; l'assicurazione che gli USA non avrebbero interferito con le elezioni; la manifestazione da parte americana di un «sincero sostegno al processo di pace» [Clark 2013a, § 2].

Com'è possibile spiegare una linea politica che sembra aver isolato Karzai persino rispetto ad alcuni suoi stretti collaboratori? Lasciando da parte le spiegazioni di parte della stampa americana, che ha teso ad attribuire i cambiamenti della politica di Karzai al suo temperamento «erratico», si può ritenere che vi siano motivazioni più profonde. La prima è che dopo le elezioni del 2014, qualunque sia il candidato vincente, l'influenza personale di Karzai è destinata a diminuire. È dunque evidente che se il negoziato dovesse proseguire, maggiori sarebbero le possibilità per Karzai di continuare a svolgere un ruolo politico. Ciò, a maggior ragione, nel caso in cui nessun candidato riesca a emergere dalle elezioni presidenziali con un profilo sufficientemente forte. Non è casuale che la strategia di Karzai, in vista delle elezioni, sia proprio quella di non puntare su nessuna personalità, ma di frammentare il voto su diversi candidati in modo da impedire una chiara vittoria.

In secondo luogo, alcune fonti ipotizzano che Karzai tema una parziale applicazione da parte americana dell'accordo stesso. Secondo quest'ipotesi, una volta firmato l'accordo, gli Stati Uniti sarebbero, di fatto, svincolati da qualunque controllo da parte di Kabul e potrebbero dunque pianificare la propria presenza civile e militare nel paese dopo il 2014, anche disapplicando o interpretando in modo libero le clausole dell'accordo. Il timore di Karzai, in questo caso, sarebbe giustificato dal comportamento tenuto dalle autorità statunitensi sia riguardo al memorandum sui detenuti afgani del marzo 2012 sia per quanto concerne i raid notturni dello stesso anno [Ibidem § 13]. Una terza questione è legata al timore nutrito da Karzai che gli USA, una volta ottenuta la firma dell'accordo, possano interferire nelle elezioni del 2014 per far sì che nessun candidato vicino al presidente prevalga. Da questo punto di vista è evidente che Karzai faccia riferimento alle polemiche tra gli osservatori internazionali e le autorità di Kabul in occasione delle elezioni del 2009 e del 2010. Infine, vi è la questione

del processo di pace che, secondo Karzai, non sarebbe stato realmente sostenuto dagli USA. Quest'ultima è forse la questione più complessa. Da un primo punto di vista è nota l'opposizione di Karzai all'apertura da parte dei talibani – incoraggiata dagli Stati Uniti – di un ufficio a Doha, nel Qatar, nel giugno 2013. Il governo di Kabul si è opposto a questa decisione poiché teme che i paesi del Golfo possano conferire ai talibani un profilo internazionale, limitando la sovranità del governo, e ha invece proposto l'apertura di una sede in Turchia o in Arabia Saudita [W/TE 2 dicembre 2013, «Afghan Endgame. Islamabad, Kabul to Revive Taliban Office»]. In generale, il sospetto di Karzai è che gli Stati Uniti stiano conducendo una trattativa di pace autonoma con i talibani, facendo delle concessioni sul piano della sovranità territoriale senza il benestare di Kabul [Clark 2103a, § 15].

Qualunque sia il fondamento dei timori di Karzai, la sua decisione di posticipare la firma dell'ABS ha creato una frattura nelle relazioni afgano-statunitensi. Washington ha continuato a fare pressioni su Kabul perché questa firmasse il patto entro la fine dell'anno, alternando la minaccia di ritiro unilaterale delle truppe a toni più concilianti [W/R 11 dicembre 2013, «White House: Deadline for Afghan Security Pact Could Slip Into January»]. Nonostante queste forti pressioni, Karzai è sembrato mantenere un'apparente sicurezza. In più occasioni il presidente ha manifestato la propria convinzione che gli Stati Uniti abbiano troppo da perdere da un ritiro unilaterale delle truppe, e che, dunque, Kabul possa trattare da una posizione di forza [Clark 2013b, § 17]. Si è trattato di un braccio di ferro che, ancora alla fine del 2013, appariva senza soluzione.

4. *La corsa verso le presidenziali del 2014*

Le vicende del negoziato sull'ASB hanno in qualche modo posto in secondo piano l'avvicinarsi delle elezioni presidenziali e provinciali dell'aprile 2014. Benché la campagna elettorale inizi ufficialmente nel febbraio del 2014, alcuni importanti sviluppi si sono già visti nel corso del 2013. Com'era prevedibile, le candidature per la presidenza hanno visto emergere uno scenario molto eterogeneo comprendente i principali protagonisti della guerra civile – tra cui alcuni comandanti militari accusati di crimini di guerra – *leader* politici, tecnocrati e altre figure note del panorama intellettuale afgano. Al termine della prima fase di registrazione, erano state presentate 27 candidature, che sono state in seguito ridotte a 11 dopo l'annullamento di una parte di queste ad opera della Commissione Elettorale Indipendente. Degli 11 candidati rimasti in lizza, a novembre 2013, sono sei quelli che, per opinione condivisa degli osservatori, hanno maggiori possibilità di vittoria. Si noti che la forza dei vari candidati non risiede solo nella loro influenza o popolarità personale, ma soprattutto nella capacità di stringere alleanze con altre figure politiche o militari in grado di

mobilitare il voto. È necessario guardare, dunque, alle figure dei candidati vice presidenti, o ad altri sostenitori dei candidati presidenziali, per avere una cognizione delle future dinamiche elettorali.

Non vi è dubbio che Abdullah Abdullah, già sfidante di Karzai alle elezioni presidenziali del 2009 ed ex ministro degli Esteri, sia in questo momento in netto vantaggio sugli altri. Abdullah ha dalla propria parte il legame con Ahmad Shah Massoud, il leggendario leader tagiko ucciso nel 2001. Abdullah non è tuttavia riuscito a ottenere il sostegno del fratello di Massoud, Ahmad Zia, che ha deciso di sostenere l'altro ex ministro degli Esteri Zalmai Rassoul; ciò nonostante la posizione di Abdullah è rafforzata dall'alleanza con alcuni ex *mujaheddin*, che gli porteranno con tutta probabilità i voti di parte dei pashtun e degli hazara, cioè Mohammed Khan dell'*Hizb-i-Islami*, da Ghazni, e Mohammed Mohaqiq, capo del partito sciita hazara *Hezb-e-Wahdat*. Abdullah, inoltre, secondo gli osservatori, avrebbe il sostegno di Atta Mohammed Noor, influente governatore della provincia settentrionale di Balkh. Grazie a questa rete di alleanze, Abdullah sembra essere in grado di estendere la propria influenza oltre il tradizionale bacino di voti dei tagiki delle aree settentrionali [Koskinas 2013, § 3-5].

Un altro candidato molto noto, seppur controverso, è Abdul Rasul Sayyaf, ex leader jihadista accusato di crimini di guerra durante il conflitto degli anni Novanta. Sayyaf è considerato il leader più inviso ai talibani, poiché ha utilizzato il proprio carisma di leader fondamentalista per sfidare la legittimità religiosa dell'insorgenza. Egli è anche appoggiato da un altro ex combattente molto noto, Mohammed Ismail Khan, già leader della *Jamiat-i-Islami* e governatore tagiko di Herat, e ministro per l'Acqua e l'Energia nell'esecutivo Karzai [W/BBC 7 ottobre 2013, «Afghanistan Elections. Warlords and Technocrats Seek to Replace Karzai»]. Il terzo candidato importante è il già citato Zalmai Rassoul, diplomatico molto stimato che ha già dichiarato di voler affidare, in caso di vittoria, le due vice presidenze ad Ahmad Zia Massoud e a Habiba Sarobi. Vale la pena notare che quest'ultima, già governatrice di Bamiyan, potrebbe portare con sé parte del voto femminile e quello della comunità hazara. Sarobi, peraltro, rispetto alle altre donne che in passato sono state candidate a ruoli di alta rappresentanza istituzionale, avrebbe concrete possibilità di successo.

Gli altri candidati degni di nota sono Ashraf Ghani Ahmadzai, Abdul Qayum Karzai – fratello del presidente – e Abdul Rahim Wardak. Il primo, già ministro delle Finanze, è un economista molto stimato e, benché abbia ottenuto un risultato deludente alle elezioni del 2009, ha acquisito di recente maggiore visibilità in virtù del suo ruolo di responsabile del processo di transizione della sicurezza dalle forze internazionali all'esercito afgano. A sorpresa, Ghani ha offerto il posto di vice presidente a Rashid Dostum, famoso ex combattente jihadista e leader del partito uzbeko *Jumbesh*; quest'alleanza porta evidente-

mente con sé il voto di una parte delle regioni settentrionali a Ghani, il quale dovrà però difendersi dall'accusa di essersi alleato con uno dei protagonisti della guerra civile. In parte per rispondere a queste accuse, Dostum ha offerto pubbliche scuse per le azioni commesse durante la guerra. Vi è chi ipotizza che il patto tra Ashraf Ghani e Dostum sia stato favorito da Karzai con l'obiettivo di sottrarre il voto uzbeko ad Abdullah [Koskinas 2013, § 6-7]. Ghani ha anche ricevuto recentemente il sostegno dell'anziano ex presidente Sibghatullah Mojaddedi. Abdul Rahim Wardak, già militare di carriera, è stato ministro della Difesa e responsabile della ristrutturazione dell'esercito nazionale afgano; Abdul Qayum Karzai, nonostante l'ovvio vantaggio offerto dal suo legame con il presidente, non è considerato tra i candidati più forti. Le sue candidature alla vice presidenza sono state assegnate strategicamente a un uzbeko e a un hazara, tuttavia i due nomi da lui indicati – l'ex ministro Wahidullah Shahrani e Ibrahim Qasemi – non sembrano essere in grado di attrarre un consenso significativo delle rispettive comunità. Hamid Karzai, d'altra parte, è sembrato appoggiare solo tacitamente la candidatura del fratello. Come si è accennato, Karzai sembra voler impedire che un vincitore si affermi in modo netto, distribuendo variamente il proprio sostegno tra Rasaoul, Sayyaf, Ghani e Qayum. In questo modo Karzai potrebbe avere la possibilità di sottrarre parte del consenso ad Abdullah e conserverebbe la possibilità di svolgere un ruolo di mediazione anche dopo l'aprile 2014. Gli altri cinque candidati – Qutbudin Hilal, Gul Agha Sherzai, Nadir Naeem, Hedayat Amin Arsala e Daud Sultanzoi –, benché considerati fuori dalla corsa per la presidenza, saranno comunque importanti durante le elezioni, poiché potranno influire sul risultato schierandosi con l'uno o l'altro dei candidati principali.

5. *La strategia elettorale dei talibani per il 2014*

A pochi mesi dalle elezioni è ovviamente rilevante cercare di determinare quale sia la strategia dell'insorgenza verso i nuovi sviluppi politici. È stato rilevato come la capacità dei talibani di influire sulle elezioni, dal punto di vista sia politico sia militare, sia andata aumentando costantemente dal 2004 a oggi. In questo periodo, infatti, i talibani sono riusciti a condizionare il voto sia attraverso strumenti di propaganda politica, sia intimidendo la popolazione con gli attacchi terroristici o con le minacce armate. Questa crescente capacità di influire sul voto rimane vera anche se, ancora nel 2009 e nel 2010, nonostante i numerosi attacchi, i talibani hanno stipulato numerosi accordi con leader locali, che consentivano di far svolgere regolarmente le elezioni in cambio di contropartite economiche o di altra natura. Questo contraddittorio modo di procedere, in effetti, rivela l'esistenza di divisioni in seno all'insorgenza: in particolare, in passato è risultata evidente la divergenza tra la shura di Quetta, incline

a rendere impossibili le elezioni, e quella di Peshawar, favorevole a una linea più moderata [Giustozzi, Johnson 2013, pp. 1-2]. Nel 2013 non può dirsi che i talibani abbiano superato queste divisioni e abbiano sviluppato una strategia comune. In generale, il fronte talibano appare ancora incerto se consentire lo svolgimento delle elezioni, condizionarne il corso o ostacolarle con la violenza. Questa incertezza può essere stata in parte influenzata dalle recenti aperture del governo Karzai, che ha invitato i talibani a partecipare alle elezioni, nonostante che queste aperture siano state formalmente rifiutate dagli stessi talibani [Jeganaathan 2013, § 1-8; W/NYT 6 agosto 2013, «Leader Says Taliban Will Sit Out 2014 Afghan Election»]. Le posizioni politiche dei diversi comandi sembrano essersi però modificate. Secondo alcuni osservatori solitamente molto attendibili, come Giustozzi e Johnson, la *shura* di Peshawar avrebbe scelto una strategia mirante a ostacolare le elezioni e avrebbe organizzato una vera e propria struttura «elettorale» in febbraio, incaricata di istruire i comandanti locali su come impedire le operazioni di voto; ad esempio sarebbero stati presi contatti con gli anziani nelle diverse aree per imporre la consegna dei certificati elettorali [Giustozzi, Johnson 2013, p. 2]. Altre fazioni facenti capo alla *shura* di Quetta – in particolare quella sotto il comando di Abdul Qayum Zakir – avrebbero portato avanti, nel corso del 2013, una strategia analoga. Tuttavia, il quadro che è emerso appare ancora caratterizzato da una divisione fondamentale e dalla mancanza di una strategia unitaria. Alcune fonti attestano che membri della milizia di Akhtar Mansour, della *shura* di Quetta, avrebbero incontrato i rappresentanti del governo per discutere delle elezioni; secondo questa ricostruzione, Karzai avrebbe chiesto la protezione del gruppo di Mansour per fare svolgere le elezioni in territorio pashtun, facendo in cambio alcune promesse: il rilascio di prigionieri, l'assegnazione di posti nell'amministrazione, emendamenti nella costituzione e il ritiro delle truppe straniere. Uno scenario così incerto lasciava intendere che i talibani non avessero ancora compiuto una scelta definitiva e preferissero mantenere aperte tutte le possibilità. È altresì evidente, che il ritiro delle truppe internazionali e la probabile uscita di scena di Karzai abbiano offerto dei margini per tentare un accordo sul nuovo assetto politico. Le iniziative di dialogo da ambedue le parti non sono mancate, ed è probabile che queste continueranno anche nel 2014 per lasciar svolgere il voto almeno in certe regioni. Ciò detto, in mancanza di una strategia complessiva, queste iniziative potrebbero rimanere confinate a negoziati tra figure influenti nei singoli distretti [Giustozzi, Johnson 2013, p. 4].

6. *Le trattative con il Pakistan*

Il 2013 ha visto intensificarsi le iniziative diplomatiche tra il governo di Kabul e quello di Islamabad. In febbraio, Karzai ha incontrato il presidente pachistano Zardari; in ottobre, i vertici dei due paesi si sono nuovamente incontrati in occasione del summit trilaterale di Londra. Quindi, il presidente afgano e il primo ministro pachistano Nawaz Sharif si sono nuovamente scambiati delle visite nei rispettivi paesi in agosto e novembre 2013. È del tutto evidente che l'approssimarsi del ritiro delle truppe occidentali ha reso più urgente la definizione di un'intesa con Islamabad. È opinione diffusa a Kabul e tra gli attori internazionali che un negoziato non possa avere successo senza la collaborazione pachistana, poiché il Pakistan ospita i principali centri operativi dei talibani. In particolare, l'attenzione degli osservatori si è di recente concentrata sul ruolo svolto dal Mullah Abdul Ghani Baradar, un comandante talibano noto per essere stato il numero due del Mullah Omar. Baradar è stato arrestato dall'ISI (Inter-Services Intelligence) pachistano nel 2010, una mossa interpretata dagli osservatori come un segnale di Islamabad, lanciato sia a Karzai che agli americani, teso ad affermare la volontà di svolgere un ruolo diretto nelle trattative [Clark 2013c, § 3]. Da allora molte pressioni sono state esercitate sul Pakistan perché rilasciasse Baradar per consentirgli di prendere parte al negoziato. Secondo fonti del governo pachistano riprese dalla stampa di Islamabad il rilascio sarebbe finalmente avvenuto nel settembre del 2013, e questa mossa è stata interpretata come un chiaro segno di disgelo da parte di Islamabad per quanto riguardava il negoziato [W/D 21 settembre 2013, «Pakistan Frees Top Afghan Taliban Commander Mullah Baradar»]. Sulle concrete tappe del dialogo, tuttavia, non vi è stata alcuna conferma, né vi sono notizie in merito al motivo per cui il ruolo del Mullah Baradar sia ritenuto tanto importante da Kabul – di là del fatto che Karzai e Baradar appartengono alla stessa tribù pashtun dei Popalzai e che i due, apparentemente, si conoscono da diversi anni. Secondo fonti giornalistiche pachistane, una delegazione del consiglio supremo di pace afgano, guidata da Salahuddin Rabbani, avrebbe già incontrato Baradar a Islamabad; quest'ultimo sarebbe stato latore di un messaggio del comando supremo dei talibani per il governo Karzai [W/D 22 novembre 2013, «Baradar Met Afghan Peace Delegation in Islamabad: Officials»]. Mancano tuttavia conferme sull'autenticità della notizia; inoltre, durante la già citata visita di Sharif a Kabul in novembre, il primo ministro pachistano ha dichiarato di essere intenzionato ad agevolare l'accesso delle autorità afgane a Baradar; il che sembrerebbe implicare che l'incontro non abbia ancora avuto luogo [Clark 2013c, § 6; W/BBC 30 novembre 2013, «Pakistan PM Sharif Vows Help for Afghan Taliban Talks»].

Al di là delle frasi di circostanza, l'impressione degli osservatori è che la situazione sia oggi più favorevole alla ricerca di un accordo.

Se da parte di Nawaz Sharif si è ribadita la posizione tradizionale del Pakistan a favore di una «soluzione politica inclusiva» – ovvero la creazione di un assetto politico a Kabul nel quale gli interessi pachistani siano rappresentati –, da parte afgana sembrano essere stati superati i momenti di scontro del 2011 a favore della ricerca di una soluzione condivisa. Secondo alcuni osservatori, Karzai, in un primo momento, avrebbe preso in considerazione la possibilità di sostenere, quale successore alla presidenza, Mohammad Omar Daudzai, già membro dell'*Hizb-i-Islami*, in passato capo di gabinetto del presidente, ambasciatore in Iran e in Pakistan e, oggi, ministro dell'interno, molto gradito a Islamabad [Giustozzi 2013, p. 4]. In seguito però Daudzai, per ragioni non chiare, avrebbe deciso di ritirare la propria candidatura alla presidenza. Se si ritiene valida l'analisi di Giustozzi secondo cui Karzai è convinto della necessità di creare un assetto politico che includa tutti i maggiori attori regionali oltre che interni, restano due incognite principali: la prima è l'incertezza sull'esito delle elezioni del 2014: una vittoria di Abdullah, già in passato apertamente critico verso la riconciliazione nazionale, potrebbe allontanare un accordo con il Pakistan. La seconda è che non è chiaro fino a che punto i vertici politici pachistani siano in grado di gestire autonomamente l'agenda afgana rispetto all'ISI e ai militari [Clark 2013c, § 7-8; Giustozzi 2013, p. 10].

7. *Il quadro economico*

L'andamento dell'economia afgana nel 2013 è stato caratterizzato da un tendenziale peggioramento. È pur vero che il prodotto interno lordo per l'anno fiscale 2012-13 – che, in pratica, coincide con l'anno solare 2013, dato che l'anno fiscale afgano va dal 21 dicembre al 20 dicembre dell'anno successivo – è stato stimato al 3,7%, ovvero al rialzo rispetto alle previsioni, grazie all'intensità delle piogge che per due anni consecutivi hanno consentito di mantenere alta la produzione agricola. Tuttavia, il dato positivo è stato riequilibrato in senso negativo dalla recessione del settore industriale e dei servizi causata dall'insicurezza degli operatori economici determinata dal passaggio della sicurezza in mani afgane e dal sofferto percorso dell'accordo bilaterale con gli USA, di cui si è detto nei precedenti paragrafi [ADB 2013, pp. 105-106].

L'inflazione ha raggiunto il suo picco a luglio con il 9,1%, a causa di un aumento dei prezzi dei generi alimentari e di altri beni primari. La crescita economica del paese per il 2013 è stata stimata al 3,1%, in consistente calo rispetto al 14,4% del 2012. Questa regressione è spiegabile con diversi fattori. Vi è stato, prima di tutto, un calo degli investimenti esteri causato con tutta probabilità dall'incertezza dello scenario del 2014. Gli investitori cinesi, in particolare, hanno chiesto un riesame dell'accordo da tre miliardi di dollari concluso nel 2007

per la produzione del rame. La decisione, che costituisce un serio colpo per le speranze di crescita economica del paese, sarebbe stata presa per i rischi legati alla sicurezza [W/R 26 agosto 2013, «Landmark Chinese Copper Deal with Afghanistan at Risk»]. Stessa sorte sembra essere toccata al progetto per l'estrazione del petrolio nel bacino dell'Amu Darya nel Nord del paese, assegnato dal governo di Kabul alla società nazionale cinese per il petrolio (CNPC) e ora interrotto per decisione degli investitori [W/K 19 agosto 2013, «Major Oil Extraction Project Stopped in Northern Afghanistan»]. La debolezza dell'economia afgana è inoltre dovuta alla difficoltà del governo di riscuotere le imposte. In occasione della conferenza di Tokyo dei paesi donatori, nel 2012, i partner internazionali avevano preso l'impegno di versare all'Afghanistan aiuti per 16 miliardi di dollari in quattro anni; tuttavia, i finanziamenti erano condizionati alla lotta alla corruzione da parte di Kabul e alla promessa del governo di aumentare le entrate fiscali dal 5 al 15% della produzione nazionale. Il mancato raggiungimento di quest'ultimo obiettivo ha posto a serio rischio non solo la sostenibilità economica del paese, ma anche il mantenimento degli impegni assunti a Tokyo.

Chiave delle abbreviazioni e dei riferimenti bibliografici usati nel testo

AM
2011 «Asia Maior. L'Asia nel triangolo delle crisi giapponese, araba ed europea», Emil di Odoya, Bologna, 2012.

2012 «Asia Maior. Rallentamento dell'economia e debolezza della politica in Asia», Emil di Odoya, Bologna, 2013.

W/BBC «BBC News» (www.bbc.co.uk).
W/D «Dawn» (www.dawn.com).
W/NYT «The New York Times» (http://www.nytimes.com).
W/K «Khaama Press» (http://www.khaama.com).
W/R «Reuters» (http://www.reuters.com).
W/TE «The Tribune Express» (http://www.tribune.com.pk).

ADB «Asian Development Bank»
2013 *Asian Development Outlook 2013Update* (http://www.adb.org/sites/default/files/pub/2013/ado2013-update.pdf).

Clark, Kate
2013a *A Yes, a Maybe and a Threat of Migration: The BSA loya jirga's last day*, in «Afghanistan Analysist Network» (http://www.afghanistan-analysts.org/a-yes-a-maybe-and-threat-of-migration-the-bsa-loya-jirgas-last-day).
2013b *Afghanistan, the United States and the BSA: Who Blinks First?*, in

«Afghanistan Analysist Network» (http://www.afghanistan-analysts.org/afghanistan-the-united-states-and-the-bsa-who-blinks-first).

2013c *Meeting Mullah Baradar…or Maybe Not: Confusion Over Taleban Talks*, in «Afghanistan Analysist Network» (http://www.afghanistan-analysts.org/meeting-mullah-baradar-or-maybe-not-confusion-over-taleban-talks).

Clark, Kate, Rohers, Christine e Ai, Obaid

2013 *Shocks in a Lacklustre Speech: President Karzai addresses the jirga*, in «Afghanistan Analysist Network» (http://www.afghanistan-analysts.org/shocks-in-a-lacklustre-speech-president-karzai-addresses-the-jirga).

Koskinas, Ioannis

2013 *'Who's Who?' A Primer on Afghanistan's Presidential Candidates*, in «Foreign Policy» (http://southasia.foreignpolicy.com/post/2013/11/25/whos_who_a_primer_on_afghanistans_presidential_candidates#sthash.XmckYx8h.0AKP0161.dpbs).

Giustozzi, Antonio

2013 *The Next Congo: Regional Competition for Influence in Afghanistan in the Wake of NATO Withdrawal*, in «Afghanistan Regional Forum» (http://037eabf.netsolhost.com/wordpress/wp-content/uploads/2013/10/Afghan_Forum_10_September_2013.pdf).

Giustozzi, Antonio, Casey Garret Johnson

2013 *Electoral Offensive. Taliban Planning for Afghanistan's 2014 National Elections*, in «United States Institute of Peace, Peace Brief 163» (http://www.usip.org/sites/default/files/PB163.pdf).

Jeganaathan, Jayakumar

2013 *Afghan Elections 2014: Will the Taliban Contest?*, in «Institute of Peace and Conflict Studies» (http://www.ipcs.org/article/afghanistan/afghan-elections-will-the-taliban-contest-3777.html).

Pakistan: il terzo governo di Nawaz Sharif

di Marco Corsi

1. *Premessa*

Il 2013 è stato caratterizzato dalla concomitanza degli avvicendamenti nelle cariche delle principali istituzioni pachistane. Il fatto che questi si siano verificati per scadenza dei termini ha conferito un carattere di unicità al periodo in esame.

Per la prima volta nella storia del Pakistan, due governi eletti democraticamente si sono alternati alla guida della nazione. L'amministrazione del PPP (il *Pakistan Peoples Party*, il partito che aveva vinto le elezioni del 2008), ha ceduto il potere a quella guidata dalla PML-N (*Pakistan Muslim League - Nawaz*). Ad Asif Ali Zardari, primo presidente democraticamente eletto della Repubblica Islamica del Pakistan che terminava il proprio mandato, è subentrato Mamnoon Hussain. Ashfaq Parvez Kayani, il capo delle forze armate, ha terminato il proprio servizio nel novembre del 2013 dopo essere stato in carica per sei anni, il periodo più lungo per un generale che non fosse anche un dittatore. Il giudice Iftikhar Muhammad Chaudhry, il presidente della corte suprema che si era distinto per la viva contrapposizione ai principali poteri istituzionali, ha raggiunto l'età pensionabile alla fine del 2013. Infine, sempre per la prima volta nella storia del Pakistan, un ex dittatore – Pervez Musharraf – è stato arrestato e processato.

Seppur straordinari nella loro simultaneità e possibili epifenomeni di un processo di democratizzazione in atto nel paese, questi eventi non hanno prodotto risultati degni di nota nel 2013.

2. *Gli ultimi mesi della legislatura*

Il 14 gennaio del 2013, Maulana Tahir-ul-Qadri, un pachistano naturalizzato canadese, organizzava un corteo ad Islamabad con cui chiedeva lo scioglimento delle camere e le dimissioni del premier, Raja Pervez Ashraf, per i fatti di corruzione risalenti al periodo in cui questi era stato ministro dell'Energia [AM 2012, p.135]. La protesta di Qadri perdeva intensità e si interrompeva il giorno seguente, sia

per il fermo respingimento da parte del governo delle accuse mosse all'indirizzo di Ashraf sia per l'isolamento politico nel quale era confinata. A questa iniziativa si affiancava l'ordine di arresto emesso dalla magistratura a carico del primo ministro, al quale, però, non era dato seguito. La tempistica degli eventi e la storia personale di Qadri – ex *protégé* di Mian Sharif, padre di Nawaz e, in passato, simpatizzante dell'ambiente militare – spingevano molti osservatori della scena politica pachistana ad ipotizzare l'esistenza di trame extra-parlamentari atte a far deragliare il processo democratico in corso nel paese.

Nel febbraio e, in seguito, nel giugno del 2013, le autorità svizzere comunicavano alle controparti pachistane la propria decisione – incontrovertibile – di lasciare decadere le accuse di corruzione e riciclaggio di denaro mosse a carico del presidente Zardari, risalenti agli anni Novanta [W/PT 19 giugno 2013, «Swiss money laundering case buried once and for all»]. Tuttavia, il lungo confronto tra il capo di stato ed il massimo esponente della corte suprema, il giudice Chaudhry, che aveva imposto le dimissioni all'ex premier Gilani, non poteva considerarsi terminato [AM 2012, p. 133-35]. Infatti, Chaudhry contestava il conferimento del doppio incarico – di capo di stato e di presidente del PPP – a Zardari, appellandosi ad una norma costituzionale che sancisce l'incompatibilità della massima carica istituzionale con quelle politiche. In effetti, nel marzo del 2013, dopo lo scioglimento della legislatura, Zardari lasciava la presidenza del PPP e nominava il figlio, Bilawal Bhutto, segretario del partito.

Nel marzo del 2013, l'esercito avviava un'operazione militare nella Khyber Agency, uno dei sette distretti che compongono le FATA (*Federally Administered Tribal Areas*), situato nel Nord-ovest del paese ed area strategica giacché punto di attraversamento del confine afgano [EIU 2013, C.R. maggio, p. 3]. L'operazione mirava a ristabilire il controllo della valle di Tirah e della città di Bara dopo che i militanti del *Lashkar-e-Islam*, un'organizzazione islamista sunnita che trae ispirazione dal salafismo deobandi, vi avevano consolidato la propria presenza. Gli scontri tra l'esercito ed i militanti producevano numerose perdite, anche tra le fila dei militari, e circa 45.000 sfollati tra le popolazioni tribali [Ibidem, p. 18].

3. *Le principali forze politiche in campo*

Al raggiungimento del quinto anno della legislatura, il 16 marzo 2013, vi è stato il regolare scioglimento delle assemblee provinciali e di quella federale, a cui ha fatto seguito un'amministrazione provvisoria, con il compito di supervisionare il regolare andamento dell'intermezzo elettorale. La data dello svolgimento delle elezioni – da indirsi entro i tre mesi successivi – era poi fissata per l'11 di maggio.

Più di 86 milioni di votanti su una popolazione di oltre 182 milioni di persone sono stati chiamati ad esprimersi in merito ad un evento

unico per il paese. Per la prima volta nei 66 anni di storia del Pakistan, dopo che si erano avvicendati 23 premier e 26 governi, un'amministrazione eletta democraticamente aveva terminato il proprio mandato quinquennale e si accingeva ad essere sostituita da un nuovo governo, anch'esso scelto dal popolo. Un aspetto degno di nota delle elezioni era l'alto numero di giovani pachistani al primo voto: con una popolazione quasi triplicata in meno di mezzo secolo, oltre 40 milioni di persone – poco meno della metà degli aventi diritto – si sono recate alle urne per la prima volta [Cohen, p. 15].

L'elemento che ha contraddistinto le elezioni, così come la campagna elettorale che l'ha preceduta, era la violenza che, tra l'aprile ed il maggio del 2013, provocava oltre 130 vittime. Il TTP (*Tehrik-e-Taliban Pakistan*, i «talibani pachistani», un'organizzazione che raduna una decina di gruppi militanti), si rendeva responsabile della maggior parte dei disordini preelettorali [AM 2009, pp. 69-70]. La campagna dei talibani pachistani si incentrava contro tre raggruppamenti politici laici: il PPP, l'MQM-A (*Muttahida Quami Movement-Altaf*) e l'ANP (*Awami National Party*), membri della coalizione di governo uscente e schierati apertamente contro la militanza islamista. I numerosi attentati dei quali i candidati ed i sostenitori dei suddetti partiti erano vittime ne limitavano la propaganda elettorale quasi in tutto il paese, tranne che nel Punjab.

Proprio la provincia più popolosa del Pakistan era, come di consueto, anche quella decisiva ai fini del risultato elettorale: con 148 seggi sul totale nazionale di 342, il Punjab ha un peso specifico decisamente superiore a quello delle altre zone chiave del paese, quali il Sind (61 seggi), il Khyber Pakhtunkhwa (35 seggi), il Balucistan (14 seggi), le FATA (12 seggi) e la capitale, Islamabad (due seggi). La marcata componente «punjabi» della politica federale era controbilanciata dalle consuete polarizzazioni – rivendicazioni etno-linguistiche e movimenti autonomistici – che si ripercuotevano sulla campagna elettorale, in modo particolare nel Belucistan.

3.1. *La Pakistan Muslim League - Nawaz*

Fin dalle prime battute della campagna elettorale, si intuiva che la PML-N – la principale forza d'opposizione durante il governo del PPP tra il 2008 ed il 2013 – era il raggruppamento politico destinato a guidare il paese. La PML-N è un partito politico conservatore, con la propria base elettorale saldamente radicata tra i ceti influenti del Punjab e guidata da Nawaz Sharif, egli stesso appartenente ad un'agiata famiglia d'industriali. Sharif, cresciuto politicamente sotto l'ala del generale Zia-ul-Haq, il dittatore militare che aveva governato il paese tra il 1977 ed il 1988, era stato, negli anni Novanta, il principale oppositore del PPP di Benazir Bhutto e, tra il 1990 ed il 1993, era stato per la prima volta a capo del governo. Nel 1999, durante il

suo secondo governo, insediatosi nel 1997, Sharif era stato destituito da un colpo di stato, capeggiato da Pervez Musharraf, in seguito al quale aveva trascorso sette anni in esilio volontario tra l'Arabia Saudita e Londra. Nel 2008, Sharif era rientrato in Pakistan per partecipare alle elezioni e guidare la PML-N alla vittoria nel Punjab, provincia affidata poi al governatorato del fratello Shahbaz [AM 2000, pp. 50-9; AM 2007, pp. 9-12; AM 2008, pp. 71-6].

Nel periodo in esame, la campagna elettorale della PML-N si è incentrata da un lato sulla critica ai danni del «malgoverno» del PPP nei precedenti cinque anni, e, dall'altro, su un programma politico che prometteva tanto la crescita economica nazionale, da avviare principalmente attraverso l'aumento degli investimenti e la realizzazione di opere pubbliche di larga scala, quanto provvedimenti per incentivare l'occupazione, aumentare la produzione di energia e abbassare i prezzi dei beni di consumo primari.

I sondaggi preelettorali assegnavano alla PML-N un largo seguito nella sua tradizionale roccaforte del Punjab, grazie sia ai convincenti risultati del governo locale del fratello di Nawaz Sharif, Shahbaz, sia all'alleanza con alcuni gruppi politici delle aree meridionali della provincia.

3.2. *Il Pakistan Tehreek-e-Insaaf di Imran Khan*

Un altro protagonista della campagna elettorale è stato Imran Khan. Terminata la carriera sportiva, che lo aveva reso un celeberrimo campione di cricket, costui aveva intrapreso quella politica alla guida del PTI (*Pakistan Tehreek-e-Insaaf*, «movimento per la giustizia»), senza aver mai raggiunto livelli di popolarità paragonabili a quelli goduti come sportivo, come dimostrato dal fatto che, dal momento della fondazione del PTI, nella seconda metà degli anni Novanta, Khan aveva ottenuto risultati elettorali pressoché irrilevanti [AM 1996, pp. 46-7]. Il 2012, tuttavia, aveva segnato un momento di svolta per le fortune politiche sia di Khan sia del suo partito e, nel corso della campagna elettorale del 2013, le folle presenti ai comizi organizzati nelle metropoli pachistane hanno rivelato l'affermazione di una forza politica che, pur facendo perno sugli stessi principi programmatici di sempre, appariva ora in grado di attirare un largo seguito, specialmente tra le fasce più giovani dell'elettorato. Gli elementi portanti della campagna elettorale di Imran Khan sono stati i continui riferimenti al «cambiamento», cambiamento che, per essere tale, avrebbe dovuto portare all'estirpazione della corruzione e dei clientelismi dal sistema istituzionale e politico nazionale. Coerentemente con tale posizione, il PTI si è rifiutato di stringere accordi pre e soprattutto postelettorali con i politici che si fossero macchiati di reati di corruzione e ha promesso un rinnovamento in grado di instaurare un «welfare state islamico».

In breve, il PTI si presentava come il diretto antagonista della PML-N alla guida del paese e vantava un largo seguito nel Punjab e nella provincia Nord-occidentale del Khyber Pakhtunkhwa, dove assecondava il diffuso anti-americanismo e proponeva di avviare negoziati con i talibani pachistani.

3.3. Il *Pakistan Peoples Party*

In questa situazione, il PPP, partito laico e progressista, capofila della coalizione del governo uscente, si presentava indebolito alle elezioni del 2013 a causa dell'inefficacia delle misure attuate nei precedenti cinque anni per far fronte alle questioni nazionali più spinose, quali la disoccupazione, la crisi energetica, l'inflazione e la sempre più precaria sicurezza nazionale. Le numerose accuse di corruzione che da anni gravavano sul partito – soprattutto sul presidente Zardari, vedovo di Benazir Bhutto – ne avevano anche sensibilmente allentato la presa sulla nazione ed eroso l'elettorato. Inoltre, il PPP si era indebolito internamente, giacché Zardari doveva fare i conti con un nutrito gruppo di detrattori nostalgici della leadership di Benazir.

La questione cocente per il PPP era l'assenza di una leadership in grado di mantenere alto il nome della dinastia Bhutto. Il figlio ventiquattrenne di Zardari e Benazir, Bilawal, era nominato segretario del partito, mantenendo così viva la prerogativa dinastica, ma non concorreva alla carica di premier a causa della giovane età.

3.4. *La All Pakistan Muslim League*

Come annunciato pubblicamente in più occasioni, l'ex «uomo forte» del Pakistan, Pervez Musharraf, intendeva terminare l'esilio volontario che aveva iniziato nel 2008 per sottrarsi all'*impeachment* e che aveva trascorso per lo più tra Londra e Dubai [AM 2011, p. 114]. Il rientro in Pakistan, finalizzato alla sua candidatura alle elezioni parlamentari alla guida dell'APML (*All Pakistan Musilm League*), era stato più volte rinviato a causa dei mandati di arresto diramati a suo carico in merito alle presunte responsabilità nelle morti sia del governatore del Belucistan, Nawab Akbar Bugti, avvenuta nel 2006, sia dell'ex premier Benazir Bhutto, avvenuta l'anno successivo. Inoltre, Musharraf era anche accusato di alto tradimento per il sovvertimento delle garanzie costituzionali in occasione della dichiarazione dello stato di emergenza nel 2007, che aveva poi condotto all'arresto di numerosi magistrati [AM 2007, pp. 3-9; 14-7].

Nel marzo del 2013, l'alta corte del Sind emetteva un provvedimento di libertà condizionale su cauzione a favore dell'ex presidente per ognuno dei capi di accusa, consentendogli di rimpatriare il 24 dello stesso mese e di difendersi dalle incriminazioni.

Tuttavia, a pochi giorni dal suo arrivo in Pakistan, i tribunali elettorali di tre delle quattro circoscrizioni nelle quali Musharraf aveva pianificato di concorrere (Islamabad, Karachi, Kasur e Chitral) ne respingevano la candidatura, contestandogli il suddetto sovvertimento della carta costituzionale [W/D 5 aprile 2013, «SC to hear treason case against Musharraf»; Ibidem 8 aprile 2013, «Musharraf allowed to run for Chitral seat»; Ibidem 15 aprile 2013, «ET rejects Musharraf's appeal from NA 250»; W/PT 17 aprile 2013, «Musharraf thrown out of election race»]. Anche le principali forze politiche ostacolavano i piani di Musharraf, stavolta riferendosi ai reati a lui contestati in occasione della sanguinosa irruzione dell'esercito pachistano nella *Lal Masjid* («moschea rossa») di Islamabad nel 2007, nella quale si era asserragliato un gruppo di militanti [AM 2007, pp. 6-9]. A tal proposito, a breve distanza dal rimpatrio di Musharraf, la commissione inquirente sui fatti della *Lal Masjid* aveva pubblicato i risultati delle indagini in un rapporto che non lasciava dubbi circa le responsabilità dell'allora generale-presidente.

Il 18 aprile del 2013, in seguito alla revoca da parte dell'alta corte di Islamabad del provvedimento di libertà condizionale per i fatti dell'emergenza, Musharraf si sottraeva all'arresto, lasciando gli uffici della magistratura scortato dalle sue guardie del corpo. La latitanza era breve, e, già il giorno seguente, l'ex presidente si consegnava alle autorità che ne convalidavano l'ordine di custodia cautelare, da trascorrersi nella sua residenza fortificata di Islamabad. Durante la detenzione, all'ex generale erano notificati nuovi mandati d'arresto relativi alle accuse inerenti alla morte di Benazir Bhutto ed a quelle per i presunti crimini commessi durante l'operazione militare alla «moschea rossa». Nel novembre del 2013, la magistratura concedeva nuovamente la libertà condizionale a Musharraf, mentre il governo di Islamabad istruiva il processo per far luce sulle presunte responsabilità dell'ex presidente circa le violazioni costituzionali avvenute durante l'emergenza. Per la prima volta nella storia della nazione vi era la prospettiva che potesse essere inflitta la pena capitale, o il carcere a vita, per alto tradimento, come sancito dall'articolo 6 della costituzione stessa [T/N 18 novembre 2013, «Musharraf alone will be the focus of Article 6 trial»].

4. *Le elezioni dell'11 maggio 2013*

Come già accennato, il periodo elettorale era funestato da violenze. Il Free and Fair Election Network, un organismo che raduna circa trenta organizzazioni non governative e che controlla la regolarità dei processi elettorali, riferiva di 149 incidenti avvenuti tra il 17 marzo ed il 9 maggio, con oltre 200 vittime e 700 feriti. Il Khyber Pakhtunkhwa era la provincia con il maggior numero di attentati, seguita dal Sind e dal Belucistan, dove le polarizzazioni etniche e tribali all'origine

delle rivendicazioni separatistiche di cui alcuni gruppi beluci si facevano portatori avevano costretto il governo provinciale a prendere misure di sicurezza speciali. L'ANP, il portabandiera del nazionalismo pashtun, forza politica nazionalista e laica, subiva numerosi attacchi da parte di estremisti armati, così come li subiva l'MQM-A [W/PT 11 maggio 2013, «189 people killed during election campaigns»; W/XN 12 maggio 2013, «32 killed, over 200 injured during election day in Pakistan»]. La regolarità del voto era compromessa anche da frodi ed intimidazioni, e la commissione elettorale era costretta ad annunciare una nuova tornata in alcuni collegi, che poi si svolgeva, anch'essa, non senza disordini [W/IHT 14 maggio 2013, «Pakistani party leader looks forward, as claims of vote-rigging swirl»].

I risultati delle elezioni evidenziavano una percentuale relativamente bassa di astensionismo. Aveva votato il 55,02% degli aventi diritto, un dato che identificava la più alta affluenza alle urne della storia elettorale pachistana [W/IDEA, «Voter turnout data for Pakistan»; EIU 2013, C.R. giugno, p. 2].

Con 14,8 milioni di voti e 244 seggi sui 342 disponibili, la PML-N di Nawaz Sharif otteneva la maggioranza assoluta in parlamento [Ibidem, luglio, p. 18]. Il PTI, dal canto suo, riceveva sette milioni e mezzo di voti, diventando la seconda forza politica nazionale. Si trattava di un miglioramento spettacolare, se si ricorda che, nelle elezioni del 2008 il partito aveva guadagnato un unico seggio. Khan otteneva il più alto numero di consensi laddove imperversava l'anti americanismo, cioè nel Nord del Punjab, nelle FATA e nel Khyber Pakhtunkhwa, tanto che, proprio in quest'ultima provincia, il PTI s'imponeva come partito di maggioranza a scapito dell'ANP. In sostanza, il PTI aveva creato una frattura nell'elettorato urbano di centro-destra, conquistando una parte dei voti tradizionalmente a favore della PML-N, della PML-Q (*Pakistan Muslim League - Quaid-i-Azam*), dell'ANP e, infine, dell'MQM-A [W/BDL 17 maggio 2013, «Sharif will not need a coalition»].

Quasi sette milioni di pachistani avevano votato per il PPP che, pur mantenendo una posizione di forza nel Sind, perdeva voti nelle altre tre province e subiva numerose defezioni. L'opaca campagna elettorale non ne aveva colmato la distanza con l'elettorato, e le voci circa le frizioni interne tra Zardari ed il figlio Bilawal – che avevano lasciato intendere l'assenza di energie e d'idee nell'ambito del PPP - erano state il segnale foriero della *débâcle* nel Punjab del partito fondato nel 1967 dal padre di Benazir Bhutto, Zulfikar Ali.

Le elezioni evidenziavano altresì un paese profondamente diviso lungo fratture etno-nazionalistiche e rivendicazioni autonomistiche. La distribuzione geografica dei voti, seppur consentendo alla PML-N di governare con una solida maggioranza a livello federale, la proclamava forza di opposizione in tre province su quattro [EIU 2013, C.R. luglio, p. 3]. Nel Sind, l'MQM-A otteneva quasi due milioni e mezzo

di voti, un risultato secondo solo a quello del PPP, e si confermava il partito di preferenza dei mohajir (i discendenti degli indiani di lingua urdu che si erano trasferiti in Pakistan all'indomani della spartizione) [W/PT 21 maggio 2013, «Pakistan elections 2013 total voter turnout: 55%»]. Nessuno dei primi tre partiti otteneva seggi nel Belucistan, dove si affermavano i nazionalisti del *National Party*, elemento, questo, che lasciava presagire alcune difficoltà per Sharif nel trattare i sentimenti anti punjabi della provincia Sud-occidentale. A tal proposito, la PML-N invitava a far parte del governo alcuni raggruppamenti politici del Sind e del Belucistan, fra cui la JUI (*Jamiat Ulema-e-Islam*) di Maulana Fazlur, partito conservatore e fondato su principi religiosi.

Alla fine del luglio del 2013, Mamnoon Hussain era eletto nuovo presidente della Repubblica Islamica del Pakistan grazie ai voti della PML-N, dell'MQM-A e della JUI e si insediava poi nel settembre successivo. Hussain, uomo d'affari nel settore tessile, era stato per un breve periodo governatore del Sind nel 1999, durante il precedente governo della PML-N. Visto il ruolo cerimoniale della carica presidenziale in Pakistan e l'estraneità di Hussain dagli ambienti politici, e considerato che Sharif aveva deciso di accentrare nelle proprie mani non solo la carica di premier ma quelle di ministro degli Esteri e ministro della Difesa, si intuiva che il primo ministro era intenzionato a mantenere saldi i propri poteri senza concessioni ad altre istituzioni.

5. *Il governo di Sharif*

5.1. *I propositi di dialogo con i militanti*

Sharif proponeva di dialogare con le frange moderate dei gruppi militanti ma, nello stesso tempo, dimostrava un'evidente titubanza a prendere le distanze dall'alleanza con gli Stati Uniti, limitandosi a condannarne i raid militari condotti con i droni radiocomandati nelle aree tribali situate al confine con l'Afghanistan. Il 10 settembre del 2013, i rappresentanti di tutti i raggruppamenti politici nazionali (l'APC, la *All Parties Conference*) si riunivano ad Islamabad per affrontare la questione alla presenza dei più alti rappresentanti dei servizi segreti militari (l'ISI, l'Inter-Services Intelligence) e dell'esercito. Il risultato era un'agenda di sei punti che confermava l'intenzione di avviare trattative con i talibani pachistani del TTP, senza interferenze americane. Tuttavia, il varo di politiche di contenimento della militanza richiedeva un'unità d'intenti non solo tra le forze politiche, ma anche con l'esercito e con le molteplici agenzie dei servizi segreti.

A tal proposito, Sharif era chiamato a prendere una decisione difficile quando, alla fine del novembre del 2013, il generale Kayani

terminava il proprio mandato di comandante delle forze armate. Il premier intendeva mettere in atto un piano di riconciliazione duraturo tra le istituzioni civili e quelle militari e, a tal fine, poteva scegliere solo tra una ristretta cerchia di candidati fidati che offrissero garanzie di lealtà. Era, infatti, ancora vivo il ricordo del golpe del 1999, avvenuto in seguito alla nomina di Pervez Musharraf alla più alta carica militare proprio da parte di Nawaz Sharif [AM 1999, p. 195; AM 2000, pp. 47-67]. Il 27 novembre 2013, il neo eletto presidente Hussain formalizzava la nomina a comandante delle forze armate del generale Raheel Sharif; contemporaneamente il generale Rashad Mahmood era nominato capo dello stato maggiore congiunto [W/PT 27 novembre 2013, «Lt Gen Raheel appointed as new COAS, Lt Gen Rashad as CJCSC»].

5.2. *I rapporti con Delhi*

L'apertura di Sharif al dialogo con l'India era accolta con un sostanziale ottimismo dagli esponenti del governo di Delhi, pur nell'incertezza della capacità dell'establishment pachistano di riconciliare le varie posizioni nazionali – militari e civili – in merito alle relazioni con il governo indiano. Sharif rievocava un'iniziativa del suo precedente governo, la Dichiarazione di Lahore, firmata nel febbraio del 1999 con l'allora premier indiano Atal Behari Vajpayee, che non aveva avuto un seguito a causa della guerra di Kargil, prima, e del colpo di mano militare di Musharraf poi [AM 1999, p. 207; AM 2000, pp. 48-58].

Le promettenti dichiarazioni pubbliche del neo eletto governo di Sharif non riducevano le tensioni sul confine orientale. Al contrario, dall'agosto del 2013 aumentavano sensibilmente i consueti scambi di artiglieria tra gli opposti schieramenti militari, lungo la linea del «cessate il fuoco» della guerra indo-pachistana del 1971. Meglio conosciuta come LoC (Linea di Controllo), la linea del cessate il fuoco è ormai il confine di fatto, anche se no de jure, tra India a Pakistan. La distensione che aveva caratterizzato i rapporti tra Pakistan ed India nel 2012 era stata bruscamente interrotta con l'inizio del nuovo anno, quando Delhi aveva accusato Islamabad della morte di due militari indiani nell'area di Mendhar, situata nel distretto di Poonch dello stato del Jammu e Kashmir. Il caso in questione aveva suscitato sdegno in India a causa dell'efferatezza con cui i militari erano stati uccisi in uno scontro a fuoco con gli omologhi pachistani che, a detta di fonti indiane, avevano sconfinato. L'establishment militare pachistano respingeva le accuse e, al contrario, riferiva di presunti sconfinamenti degli avversari [W/NYT 7 agosto 2013, «Border Clashes Between India and Pakistan Continue»; W/PT 23 agosto 2013, «Two more Pak soldier killed; NA resolution blasts India»].

Il primo incontro ufficiale tra i rappresentanti dei due governi avveniva in occasione del summit della Shanghai Cooperation

Organization, svoltosi alla metà di settembre del 2013 a Bishkek. Nell'occasione, il ministro degli Esteri indiano, Salman Khurshid, e Sartaj Aziz, il consigliere per la sicurezza nazionale e la politica estera del primo ministro pachistano, preparavano il successivo incontro tra i due premier, Nawaz Sharif e Manmohan Singh. Tale incontro si verificava a latere dell'assemblea generale delle Nazioni Unite, i cui lavori iniziavano a New York il 24 settembre. I due premier concordavano sulla necessità di normalizzare i rapporti bilaterali, in particolare con il coinvolgimento dello stato maggiore dei rispettivi eserciti per mitigare le tensioni lungo la LoC, e si dichiaravano intenzionati a dare un seguito a quell'incontro con successive visite di stato da svolgersi tanto in Pakistan quanto in India. Tuttavia, l'incontro tra i due premier non poteva che avere un carattere interlocutorio. Infatti, le imminenti elezioni politiche in India rendevano Singh un interlocutore debole, in particolare alla luce della ferma volontà del suo *entourage*, così come dell'opposizione, di affrontare i dialoghi bilaterali con il Pakistan solo a seguito di concrete misure distensive prese dal governo di Islamabad. Da parte pachistana, invece, era noto che i processi decisionali relativi ai rapporti con l'India coinvolgevano, oltre che il governo, anche altri attori, in modo particolare l'esercito e l'ISI [W/NYT 30 settembre 2013, «India and Pakistan talk, but tensions are high»; W/E 30 settembre 2013, «India and Pakistan. Shaking hands only»].

5.3. *I rapporti con gli USA*

L'imparzialità del governo di Washington a riguardo della competizione elettorale in Pakistan rifletteva il progressivo processo di «disimpegno» degli USA dall'area «AfPak», che accompagnava il ritiro delle truppe americane dall'Afghanistan, da completarsi nel 2014. Islamabad temeva che la fine delle operazioni militari degli Stati Uniti in Afghanistan risultasse nell'isolamento internazionale che il Pakistan aveva sofferto negli anni Novanta, all'indomani della fine del *jihad* contro l'Armata Rossa. Gli americani, invece, volevano assicurarsi una fuoriuscita «comoda» dal paese sotto il punto di vista logistico, che avrebbe necessitato l'uso del territorio pachistano da parte dei convogli militari [AM 2012, pp. 135-38]. Con queste premesse, Sharif e Barack Obama si incontravano alla fine di ottobre del 2013 a Washington, per stabilizzare, almeno nella forma, le relazioni bilaterali dopo un recente passato turbolento [Ibidem; W/NYT 24 ottobre 2013, «Pakistani premier meets Obama to mend ties»]. Nell'occasione, gli Stati Uniti riprendevano l'erogazione degli aiuti militari ed economici al Pakistan, pari a oltre un miliardo di dollari e comprensivi di 322 milioni versati a titolo di risarcimento per le spese sostenute da Islamabad a sostegno della missione militare della NATO in Afghanistan (il *Coalition Support Fund*) [AM 2012, p. 136].

Coerentemente con il programma politico presentato durante la propria compagna elettorale, Sharif si appellava a Obama affinché gli USA interrompessero i bombardamenti condotti sul territorio pachistano con i droni. Sharif tentava di dare vigore a questa richiesta con argomentazioni che includevano il rispetto della sovranità territoriale del Pakistan; la necessità di controllare il vivo senso di anti americanismo diffusosi nel paese a causa delle numerose vittime civili dei bombardamenti americani; l'importanza di non esasperare ulteriormente gli oltranzismi e vanificare le trattative in atto tra il governo di Islamabad ed i talibani pachistani del TTP. Per tutta risposta, durante la permanenza di Sharif negli Stati Uniti, il «Washington Post» pubblicava un articolo, basato su una fuga di notizie avvenuta in seno all'amministrazione di Obama, che rivelava come tanto l'ISI quanto l'esercito pachistano fossero stati a conoscenza, avessero avvallato e avessero perfino ricevuto aggiornamenti periodici dagli americani circa gli attacchi dei droni [W/WP 24 ottobre 2013, «Secret memos reveal explicit nature of U.S., Pakistan agreement on drones»]. L'articolo del quotidiano seguiva la pubblicazione dei risultati di uno studio condotto da Amnesty International che si soffermava sulle conseguenze dei bombardamenti sulla popolazione civile nel Nord del Waziristan [AI 2013, passim]. Queste rivelazioni mettevano in difficoltà Sharif, costringendolo a limitare le accuse rivolte agli Stati Uniti. Inoltre, esse lasciavano intuire l'intenzione degli USA, non apertamente espressa da Obama, di continuare con gli interventi militari in Pakistan, almeno finché la nuova amministrazione di Islamabad non avesse dimostrato, inequivocabilmente, di essere in grado di ottenere risultati duraturi nella lotta contro la militanza. Tale intenzione era confermata dagli eventi del 1° novembre 2013, quando Hakimullah Mehsud, il comandante dei talibani pachistani, era ucciso proprio da un attacco di un drone americano nel Waziristan del nord [W/D 2 novembre 2013, «Pakistani Taliban chief Hakimullah Mehsud killed in drone attack»]. Le proteste del governo di Islamabad non tardavano, giacché, lungi dall'avere un effetto risolutivo nell'ambito della lotta al terrorismo, l'uccisione del massimo esponente del TTP era destinata ad interrompere i negoziati in atto con i gruppi armati. Ciò era confermato dalla nomina del nuovo leader del TTP, Mullah Fazlullah, noto per la sua intransigenza.

5.4. *L'economia*

All'inizio del proprio mandato, il nuovo governo di Sharif ha approvato la legge finanziaria relativa all'anno fiscale 2013-2014. Era un provvedimento di circa 38 miliardi di dollari, pensato per stabilizzare alcuni settori dell'economia nazionale, stimolandone e rilanciandone la crescita. Come ampiamente annunciato da Sharif durante la campagna elettorale, la legge finanziaria prevedeva stanziamenti per

lo sviluppo infrastrutturale, considerato, peraltro, uno strumento per la creazione di occupazione.–Inoltre erano anche attuate alcune misure per aumentare gli stipendi dei pubblici dipendenti e le pensioni, rispettivamente del 15% e del 20%. Anche gli stanziamenti per il *Benazir Income Support Programme* (BISP) ricevevano un incremento considerevole. Il BISP, avviato nel 2008, è il principale programma nazionale di lotta alla povertà attraverso il sostegno economico a fondo perduto a circa il 20% della popolazione nazionale. La legge finanziaria del 2013-2014 ha aumentato il sussidio unitario mensile da 1000 a 1200 Rupie, innalzando lo stanziamento complessivo a circa un miliardo di dollari.

In generale, la legge fiscale favoriva il rilancio dell'imprenditoria e degli investimenti, in particolare grazie ai generosi stanziamenti a favore del *Public Sector Development Program*, il programma nazionale che persegue la crescita socio-economica del paese attraverso investimenti strategici nell'ambito di settori considerati prioritari [MF 2013, passim]. Per il rafforzamento del settore energetico, elemento debole del Pakistan, erano inoltre allocati oltre due miliardi di dollari [W/TN 12 giugno 2013, «Govt unveils Rs 3.5 trn debut budget for FY 2013-14»].

Alcuni tagli alla spesa pubblica accompagnavano l'aumento – pari a oltre il 15% dell'intero ammontare della legge finanziaria – degli stanziamenti per le spese militari e per la difesa, cui erano destinati oltre sei miliardi di dollari, di cui circa tre all'esercito, uno e mezzo all'aviazione ed oltre mezzo miliardo alla marina [W/IE 12 giugno 2013, «PM Nawaz Sharif rises Pakistan defence budget 15 percent»].

Uno dei primi provvedimenti presi dal governo di Sharif è stata la parziale privatizzazione di alcune imprese pubbliche, in particolare la *Pakistan Steel Mills* e l'aerolinea di bandiera, la *Pakistan International Airlines*. La ristrutturazione, privatizzazione o messa in vendita di un'ingente quantità di imprese pubbliche, che equivalevano a circa l'8% del PIL (prodotto interno lordo) nell'anno fiscale 2012-2013, erano misure considerate necessarie dall'FMI (il Fondo Monetario Internazionale) ai fini del consolidamento fiscale e del risanamento del deficit nazionale. Tali misure erano state richieste dall'FMI come conditio sine qua non alla stipulazione dei nuovi accordi (Extended Fund Facility) con il governo pachistano. Tali accordi sono quindi stati stipulati nel settembre del 2013 e, in base ad essi, Islamabad ha avuto accesso ad un prestito triennale di oltre sei miliardi e mezzo di dollari. I nuovi accordi facilitavano la restituzione del debito, ammontante a circa cinque miliardi di dollari, che il governo di Islamabad aveva contratto proprio con l'FMI a causa della sua incapacità di realizzare le riforme poste a condizione del precedente prestito del 2008 [AM 2011, p. 116; AM 2012, p. 140]. Ovviamente, il nuovo accordo imponeva al Pakistan ulteriori sforzi: oltre ai provvedimenti appena menzionati, l'FMI richiedeva infatti l'abbattimento del disavanzo pubblico al 5,8%

del PIL entro l'anno finanziario corrente ed al 3,5% entro l'anno successivo, contro i piani del governo di ridurlo rispettivamente al 6,3% ed al 4%. L'*Extended Fund Facility* implicava anche l'irrigidimento della politica monetaria della banca centrale pachistana al fine di stabilizzare l'economia, provvedimento che, però, avrebbe avuto un impatto negativo sulla crescita del PIL.

Chiave delle abbreviazioni dei riferimenti bibliografici usati nel testo

AM
1996 «Asia Major. Integrazione regionale e ascesa internazionale», Bologna, Il Mulino.
1999 «L'incerta vigilia del nuovo secolo in Asia», Il Mulino, Bologna 2000.
2000 «Crescita economica e tensioni politiche in Asia all'alba del nuovo millennio», Bologna, Il Mulino, 2001.
2007 «L'Asia nel 'Grande Gioco'», Guerini e Associati, Milano.
2009 «Asia Maior. L'Asia di Obama e della crisi economica globale», Guerini e Associati, Milano 2010.
2008 «Crisi globali, crisi locali e nuovi equilibri in Asia», Guerini e Associati, Milano 2009.
2011 «L'Asia nel triangolo della crisi giapponese, araba ed europea», Emil di Odoya, Bologna 2012.
2012 «Rallentamento dell'economia e debolezza della politica in Asia», Emil di Odoya, Bologna 2013.

EIU «Economist Intelligence Unit - Pakistan», Country Reports.
IHT «International Herald Tribune», Hyderabad.
W/BDL «Business Day Live» (http://www.bdlive.co.za).
W/D «Dawn, internet edition» (http://dawn.com).
W/E «The Economist» (http://www.economist.com).
W/IDEA «International Institute for Democracy and Electoral Assistance» (http://www.idea.int).
W/IE «Indian Express» (http://www.indianexpress.com).
W/NYT «New York Times» (http://www.nytimes.com).
W/PT «Pakistan Tribune» (http://paktribune.com).
W/TN «The News» (http://www.thenews.com.pk).
W/XN «Xinhua net» (http://www.xinhuanet.com/english).
W/WP «The Washington Post» (http://www.washingtonpost.com).

AI «Amnesty International»
2013 *Will I be Next? US Drone Strikes in Pakistan*, Amnesty International Publications, London 2013, (http://bit.ly/1h4bon7).

Cohen P., Stephen
2012 *The Future of Pakistan*, Oxford University Press, New Delhi.

MF «Government of Pakistan, Ministry of Finances»
Federal budget 2012-2013, (http://www.finance.gov.pk/fb_2012_13.html).

L'India nell'anno della legge sulla sicurezza alimentare

di Michelguglielmo Torri

1. *Premessa*

Ad un esame superficiale il 2013 in India appare segnato essenzialmente da due sviluppi. Il primo, a livello politico, è il posizionarsi dei maggiori partiti in vista delle elezioni generali, destinate ad essere tenute entro il maggio 2014; il secondo, a livello economico, è stato il crollo della rupia rispetto alle valute internazionali di riferimento: dollaro americano ed euro. Il posizionarsi dei maggiori partiti in vista delle elezioni generali è stato a sua volta caratterizzato da un lato dalla irresistibile ascesa di Narendra Modi quale candidato primo ministro per la Destra e, dall'altro, dalla situazione di virtuale sbando del Congresso. Quest'ultimo, profondamente indebolito dalla sequela di scandali grandi e piccoli venuti alla luce dal 2010, nel corso dell'anno sotto esame si è dimostrato incapace di esprimere una o più personalità politiche che potessero contrapporsi con successo alla campagna elettorale della Destra, di fatto già in corso, guidata da Modi. Dal punto di vista economico, il crollo della rupia, sebbene legato anche a fattori internazionali al di fuori del controllo dei legislatori e del governo di Delhi, è espressione della debolezza strutturale dell'economia indiana e delle carenze della via alla crescita economica intrapresa fin dal lancio delle riforme neoliberiste nel 1991.

Ad un esame più attento, però, l'evento decisivo del 2013 appare un altro: l'approvazione della legge sulla sicurezza alimentare. Il *Food Security Bill* era stato fra le promesse elettorali fatte dal Congresso nel corso della campagna per le elezioni generali del 2009 [Manifesto 2009]. L'impegno di realizzarlo in tempi brevi non è stato mantenuto; tuttavia, dopo un percorso lungo e accidentato, tale impegno ha portato all'approvazione di un *National Food Security Act* appunto nel 2013. La legge – tenacemente contrastata e violentemente criticata da una falange di oppositori, appartenenti ai vari settori dello schieramento politico – è stata fatta oggetto della critica quasi unanime della grande stampa di lingua inglese. D'altra parte, coloro che più hanno fatto per realizzare la legge in questione – a partire dalla presidente

del Congresso, Sonia Gandhi, e dal ministro del Cibo, Kuruppasserry Varkey Thomas (in genere indicato dalla stampa indiana semplicemente come K. V. Thomas) – hanno ammesso che il *National Food Security Act* è solo l'inizio di un percorso verso la piena realizzazione della sicurezza alimentare per le masse indiane e del conseguente superamento di quella situazione di sottonutrizione endemica che affligge una parte cospicua della popolazione indiana. Oltre che un inizio, però, l'approvazione della legge sulla sicurezza alimentare ha rappresentato una svolta epocale, la cui importanza può essere sminuita solo da chi non vede o da chi non vuol vedere. Essa, infatti, ha da un lato stabilito con chiarezza il principio del *diritto* del cittadino indiano al cibo e, dall'altro, con tutte le limitazioni che la caratterizzano (e su cui ci soffermeremo), ha inaugurato *il più grande programma di assistenza alimentare al mondo*.

È quindi solo naturale iniziare la trattazione del 2013 in India dall'esame delle vicende che hanno portato alla formulazione del *Food Security Bill* e, infine, alla sua trasformazione nel *Food Security Act 2013*.

2. *La legge sulla sicurezza alimentare*

2.1. *La lunga gestazione della legge*

Nel corso degli ultimi anni, ogni volta che il progetto di legge sulla sicurezza alimentare è arrivato alla fase di discussione in parlamento vi è stata l'accusa, lanciata dall'opposizione come dalla quasi generalità della stampa e degli osservatori, secondo cui l'urgenza del governo nello sponsorizzare il *Food Security Bill* (un'urgenza che veniva immancabilmente presentata come un fenomeno improvviso) sarebbe stata dovuta alla necessità, soprattutto da parte del Congresso, di posizionarsi in modo vantaggioso in vista di qualche appuntamento elettorale. Dato che – come i lettori di Asia Maior ben sanno – è difficile che passi un anno in India senza che vi siano elezioni più o meno importanti in uno o più stati dell'Unione, questa era un'accusa che, per quanto superficialmente convincente, il più delle volte era una consapevole distorsione della realtà.

In effetti, la realtà dei fatti è che, coerentemente con le promesse elettorali, la legge sulla sicurezza alimentare aveva incominciato ad essere discussa nell'ambito del governo fin dalla dimane delle elezioni del 2009. Questo aveva portato alla formulazione di un primo e limitato progetto da parte del ministero del Cibo, che tale progetto aveva inoltrato ai governi statali, per averne le loro reazioni [Ghosh 2010].

Parallelamente all'azione del ministero del Cibo, vi era stato il rinnovato attivismo da parte del NAC, il «National Advisory Council».

Specificamente creato dal primo governo dell'UPA (la «United Progressive Alliance», la coalizione politica capeggiata dal Congresso, al potere dal 2004) per consigliare politiche di sviluppo economico e sociale, tale organismo era formato sia da tecnocrati sia da rappresentanti della società civile, noti per il loro impegno. Durante la prima fase della legislatura 2004-2009, il NAC aveva contribuito in modo decisivo alla formulazione del NREGA (*National Rural Employment Guarantee Act*), la legge che dà diritto a cento giorni di lavoro per un membro di una famiglia rurale. Un ruolo così importante nella formulazione di quella che, a posteriori, sarebbe risultata la più importante iniziativa legislativa del primo governo dell'UPA era stato reso possibile dal fatto che, a capo del NAC, si trovava, in qualità di presidente, Sonia Gandhi: cioè il personaggio politicamente più potente all'interno sia dell'UPA sia del partito del Congresso. L'importanza del NAC aveva però subìto una radicale quanto improvvisa diminuzione quando, il 23 marzo 2006, in seguito all'accusa di detenere un secondo incarico pagato («office of profit»), cosa che non avrebbe avuto diritto a fare, Sonia Gandhi aveva rassegnato le proprie dimissioni sia da presidente del NAC sia da membro del parlamento [AM 2005-06, pp. 29-32]. La Gandhi, immediatamente ripresentatasi in un'elezione parziale, era stata rieletta alla *Lok Sabha* (la camera bassa del parlamento indiano) in maniera plebiscitaria; tuttavia, essa aveva riassunto la sua posizione di presidente del NAC solo il 29 marzo 2010.

In sostanza, quindi, durante un intervallo di quattro anni, il NAC, depotenziato dall'assenza del suo membro di gran lunga più autorevole e politicamente più potente, aveva attraversato un periodo di sostanziale irrilevanza, che, a detta di molti osservatori, si era riflesso negativamente sul progresso delle riforme sociali attuate dal governo dell'UPA. Sia come sia, sta di fatto che il ritorno di Sonia Gandhi a capo del NAC aveva visto una ripresa d'attivismo da parte di quest'ultimo organismo, che, nei mesi seguenti, aveva completato la formulazione di una sua bozza di legge sulla sicurezza alimentare.

Il 27 ottobre 2010, Sonia Gandhi, nella sua qualità di presidente del NAC, aveva scritto al primo ministro, Manmohan Singh, inoltrando la bozza della legge in questione; il mese successivo, il 16 novembre 2010, la Gandhi aveva scritto una seconda lettera ufficiale, suggerendo «un attento esame (*a close examination*)» di una proposta del ministero per lo Sviluppo rurale, volta ad arrivare ad una definizione della linea della povertà più realista di quella esistente [Report s.d.].

Dato che la bozza di legge sulla sicurezza alimentare prevedeva la distribuzione di cibo agli strati deboli della popolazione attraverso il sistema di distribuzione pubblica (PDS o «Public Distribution System») e dato che questo sistema di distribuzione faceva riferimento alla linea di povertà, con interventi diversi per i poveri al di sotto di tale linea (BPL o «Below Poverty Line») o al di sopra (APL o «Above Poverty Line»), il progetto di legge e la definizione della linea di povertà apparivano

come due aspetti di un medesimo problema che, evidentemente, sia il NAC sia Sonia Gandhi apparivano intenzionati a risolvere

Le richieste della presidente del NAC avevano portato alla creazione di un comitato di esperti presieduto da Chakravarthi Rangarajan, un noto economista, ex membro del parlamento ed ex presidente della Reserve Bank of India (la banca centrale indiana). Compito della Commissione Rangarajan era quello di esaminare, nel giro di un mese, la bozza di legge sulla sicurezza alimentare, il funzionamento del PDS e la questione di come definire gli eventuali beneficiari della legge.

Le conclusioni a cui era arrivata la Commissione erano poi state visionate da un comitato ministeriale che, nel luglio 2011, aveva approvato una nuova versione del progetto di legge sulla sicurezza alimentare. A qualche mese di distanza, il 18 dicembre 2011, la bozza di legge era stata approvata dal governo e, subito dopo, il 22 dicembre 2011, era stata presentata alla camera bassa del parlamento [W/IRT 26 agosto 2013 «Timeline: India's Food Security Bill»].

Il lento progresso del progetto di legge, che, nonostante l'appoggio di una personalità del calibro di Sonia Gandhi, aveva impiegato oltre due anni a concretizzarsi e il cui iter era stato caratterizzato dalla costante erosione dei benefici previsti nella bozza iniziale (fra i cui estensori vi era stato l'economista di origine belga Jean Drèze), era di per sé una chiara indicazione del fatto che esistevano forze potenti, all'interno del governo dell'UPA, che, evidentemente, erano tutt'altro che entusiaste dei contenuti della legge e che, di conseguenza, avevano fatto tutto ciò che era in loro potere per ostacolarla. D'altro canto, l'approvazione del progetto da parte del governo e la sua presentazione in parlamento avevano portato allo scoperto la viscerale opposizione al progetto stesso di un vasto fronte trasversale, formato sia da politici sia da intellettuali.

Tali oppositori avevano dato il via al loro attacco accusando il governo di aver formulato il progetto di legge in vista dei supposti benefici elettorali che sarebbero derivati soprattutto al Congresso, in occasione delle elezioni in cinque stati dell'Unione, in programma entro la fine dell'anno. Soprattutto, con uno slogan destinato a diventare di moda e ad essere continuamente ripetuto da allora fino al momento stesso in cui queste righe sono scritte, il *Food Security Bill* e, successivamente, il *Food Security Act* erano accusati di essere buoni per la politica (cioè per gli interessi politici di chi l'aveva proposto: il Congresso), ma cattivi, anzi «terribili» per l'economia [W/IRT 19 dicembre 2011, «Food Security Bill: Good for Politics, Terrible for Economy»; si vedano, ad es., anche, W/NDTV 3 luglio 2013 «Why the Food Security Bill is Good Politics, Bad Economics»; W/MC 20 dicembre 2013 «Food Security Bill: Bad Politics Delivering Bad Economics?»; W/DH 22 dicembre 2013, «Food Security Bill: Good Politics to Deliver Bad Economics»].

Torneremo più avanti sui presunti effetti «terribili» della legge sulla sicurezza alimentare. Qui è sufficiente ricordare che, nel dicembre 2011, la discussione in sede parlamentare del *Food Security Bill* aveva portato alla formulazione di una serie di emendamenti che – secondo le procedure vigenti – aveva costretto il governo a inviare il progetto di legge all'esame di un comitato parlamentare ad hoc, che incorporasse nel progetto in questione i rilievi fatti dalla *Lok Sabha*.

Nel sistema politico indiano, il deferimento di un progetto di legge ad un comitato parlamentare ad hoc è spesso l'anticamera dell'archiviazione di fatto del progetto stesso. In molti casi, infatti, questo rimane all'esame del comitato fino alla fine della legislatura, ciò che porta alla naturale decadenza del progetto stesso. Nel caso del *Food Security Bill*, tuttavia, l'iter legislativo, sia pure impiegandoci quasi un anno, era continuato, tanto che, nel novembre 2012, il comitato ad hoc, sentiti i governi degli stati, aveva riformulato la bozza di legge. La bozza, rispedita al governo, era stata ulteriormente emendata e finalmente approvata da quest'ultimo (19 marzo 2013), per essere poi ripresentata alla Lok Sabha il 2 maggio 2013.

Tuttavia, alla presentazione del disegno di legge non era seguito un vero e proprio dibattito. I partiti dell'Opposizione, infatti, piuttosto che discutere la legge sulla sicurezza alimentare, avevano preferito bloccare i lavori del parlamento. Il fermo dei lavori nasceva per protestare contro l'asserito coinvolgimento del ministro della Giustizia, Ashwani Kumar, nel bloccare le indagini del CBI (*Central Bureau of Investigation*) sullo scandalo della distribuzione di lotti per lo sfruttamento di giacimenti carboniferi, in cui si sospettava il coinvolgimento di alti esponenti del governo dell'UPA, a partire dal primo ministro. La sessione del bilancio (i lavori del parlamento indiano sono organizzati in tre sessioni, intervallate da periodi di vacanza) era quindi terminata con due giorni d'anticipo, senza che l'esame della bozza di legge sulla sicurezza alimentare potesse neppure incominciare.

Nella prima decade di maggio dell'anno sotto esame, quindi, quale fosse la strategia seguita dall'opposizione parlamentare per bloccare il *Food Security Bill* era diventata chiara: la proposta di legge sulla sicurezza alimentare veniva bloccata non perché vi fosse un'opposizione di principio alla legge in sé («Siamo per una legge progressiva sulla sicurezza alimentare», aveva asserito il portavoce del BJP – *Bharatiya Janata Party* – sopra citato), ma perché l'approvazione della legge era portata avanti con fretta indecente (si noti che erano ormai passati quattro anni dall'inizio del suo iter), con l'unico fine di distrarre l'attenzione dell'opinione pubblica dalle gravi responsabilità dei partiti al governo, ma in particolare del Congresso, in fatti di corruzione [W/IRT 7 maggio 2013, «India's Food Bill Debate Derailed, Again»].

Se, da un lato, la proposta di legge in questione veniva boicottata dall'opposizione in modo pretestuoso, d'altro lato le forze che ad essa si opponevano, presenti nell'ambito della maggioranza, seguivano una strategia del tutto simile. Dopo la chiusura senza esito della sessione del

bilancio, il Congresso e i suoi alleati – che avrebbero dovuto valutare le modalità per portare avanti l'approvazione della legge in una conferenza indetta per il 3 giugno 2013 – decidevano di cambiare l'ordine del giorno per dedicarsi alla discussione della minaccia maoista [W/IRT 3 giugno 2013; «Congress Trash Out Food Bill Strategy»]. Ritenuti ormai in declino grazie all'azione di repressione portata avanti sia dagli apparati di sicurezza dello stato, sia da milizie private quali la *Salwa Judum*, il 26 maggio gli insorti maoisti avevano portato a termine un devastante attacco nel distretto di Bastar, nello stato del Chhattisgarh, contro un convoglio armato che trasportava alcuni importanti esponenti del Congresso. Nell'attacco erano perite 24 persone, fra cui il capo della branca statale del partito, Nand Kumar Patel, suo figlio Dinesh Patel e, infine, Mahendra Karma, l'ideatore della famigerata *Salwa Judum* [W/AT 3 giugno 2013: «India's Maoists far from a spent force»].

Senza sottovalutare l'importanza della minaccia maoista – su cui Asia Maior si è soffermata più volte negli anni passati – era quanto meno sospetto che, facendo riferimento ad essa, fosse stato possibile giustificare il rinvio, apparentemente sine die, della messa a punto della strategia necessaria a portare a compimento una legge di importanza cruciale, il cui iter si prolungava senza esito dall'inizio della legislatura. Subito dopo la mancata discussione nell'ambito dell'UPA sulla strategia da seguire per l'approvazione della legge, il governo non riusciva ad arrivare ad una decisione sull'immediato ricorso ad un decreto legge («executive order» o «ordinance») che, in attesa della riconvocazione del parlamento in occasione della sessione monsonica, rendesse subito operativa la legge. Dato che la procedura in questione era criticata come scarsamente democratica, il governo decideva di sondare la possibilità di indire una sessione straordinaria del parlamento, dedicata alla discussione della legge [W/TOI 13 giugno 2013, «Govt. defers promulgation of ordinance on Food Security Bill»]. Tuttavia, la convocazione della sessione avrebbe avuto senso solo se vi fosse stato il previo accordo dell'opposizione sull'opportunità di approvare il progetto di legge che si voleva discutere. Si trattava di un progetto di legge – vale la pena di sottolinearlo – a cui, almeno a parole e in linea di principio, quasi nessun partito, BJP incluso, si opponeva apertamente. Ma, alla non opposizione di principio, come si è già detto, si univa l'opposizione di fatto, giustificata con pretesti che non portassero all'avversa reazione di quella vasta parte dell'elettorato che da tale progetto sarebbe stato beneficiato. Così, il sondaggio del Congresso nei confronti dei partiti dell'opposizione sulla possibilità di convocare una sessione parlamentare straordinaria si risolveva in un nulla di fatto. Con una giustificazione chiaramente pretestuosa, una portavoce del BJP spiegava l'atteggiamento del suo partito affermando: «Quando il governo non ha portato [in parlamento] il progetto di legge per quattro anni, qual è ora la fretta?» [W/IRT 3 luglio 2013, «Third Time Lucky? Food Bill Poised to Pass», § 15].

In questa situazione, il governo riusciva a trovare l'unità sufficiente per rompere gli indugi e per varare, il 3 luglio 2013, un decreto legge che incorporava le direttive chiave, fin lì elaborate sulla sicurezza alimentare [W/Trib 4 luglio 2013, «Cabinet clears food security ordinance»].

Il decreto (*National Food Security Ordinance*) era accompagnato da una tempesta di critiche sia dall'opposizione di Destra, capeggiata dal BJP, sia da quella di Sinistra, capeggiata dal CPI-M (*Communist Party of India – Marxist*), sia da un partito, il *Samajwadi Party*, che, per quanto non ufficialmente parte dell'UPA, aveva dato un appoggio cruciale al governo in una serie di occasioni. Secondo il BJP, il decreto legge era un «espediente elettorale» (*election gimmick*); secondo i partiti della Sinistra, il ricorso al decreto legge era una dimostrazione di disprezzo nei confronti del parlamento; secondo il *Samajwadi Party*, infine, il decreto, oltre ad essere non democratico, avrebbe fatto «deragliare» (*derailed*) l'economia alimentare [W/ET 5 luglio 2013, «President Pranab Mukherjee clears Ordinance on Food Security»].

In effetti, la tempesta di critiche era tale da dar adito alla voce che il presidente della repubblica, la cui firma era necessaria per rendere operativo il decreto, potesse decidere di prendere tempo. Contrariamente a tali aspettative, però, il presidente, Pranab Mukherjee (un ex leader storico del Congresso), firmava senza indugio il decreto (5 luglio 2013), rendendo possibile il varo di un programma destinato ad assicurare ad una quota della popolazione, stimata intorno al 67%, cinque chili a testa di riso, grano o altri cereali di qualità inferiore, al prezzo di favore di 3, 2 e 1 rupia rispettivamente [W/ET 5 luglio 2013, «President Pranab Mukherjee clears Ordinance on Food Security»].

In realtà, le accuse di non democraticità a proposito del decreto legge apparivano quanto meno sopra le righe, dato che, nel sistema politico indiano, un decreto legge può essere promulgato solo quando il parlamento non è in sessione ed «esistono le circostanze» che rendono necessaria un'«azione immediata». Una volta varato e reso effettivo dalla firma del presidente dell'Unione, il decreto deve essere approvato all'inizio della successiva sessione del parlamento, entro un tempo massimo di sei settimane [W/IRT 3 giugno 2013, «Third Time Lucky? Food Bill Poised to Pass», §§ 3-4].

In effetti, all'apertura della sessione monsonica dei lavori parlamentari (5 agosto), l'approvazione del *Food Security Bill* diventava il centro del dibattito. Si trattava però di un dibattito che, da subito, vedeva in difficoltà gli oppositori del progetto di legge. Questo per la semplice ragione che era politicamente pericoloso condurre una battaglia a tutto campo contro una legge che aveva la potenzialità di avere ricadute positive – forse limitate, ma certamente concrete – per quasi il 70% della popolazione. Anche così, con il dichiarato proposito di «migliorare» il progetto di legge e con l'appoggio esterno di una serie di «opinion makers», che spiegavano all'opinione pubblica come il costo della legge sulla sicurezza alimentare fosse destinato a

sprofondare lo stato indiano nel baratro dell'insolvenza finanziaria, l'opposizione conduceva una vivace battaglia, presentando circa 300 emendamenti, per altro, tutti respinti dalla maggioranza.

Alla battaglia parlamentare prendeva parte in prima persona anche Sonia Gandhi, nonostante il fatto che le sue comparse in pubblico fossero radicalmente diminuite dal 2011, in seguito alla misteriosa ma certamente grave malattia da lei sofferta in quel periodo [W/NYT 4 agosto 2011, «Indian Leader's Illness Prompts Questions, but Also Restraint»; W/H 22 settembre 2011, «The omertà on Sonia Gandhi's illness»]. Il 26 agosto, alla vigilia del voto finale alla Lok Sabha, la presidente del Congresso – che, come si sarebbe poi scoperto, era febbricitante e in condizioni di salute tanto precarie da rendere necessario un suo temporaneo ricovero ospedaliero alla fine della giornata – faceva uno dei suoi rari discorsi in parlamento, in appoggio al *Food Security Bill* [W/IT 26 agosto 2013, «Sonia Gandhi admitted to AIIMS, sat through Food Bill debate despite fever»].

Il discorso in questione, forse non particolarmente eloquente (la Gandhi non sembra avere mai avuto la virtù dell'oratoria), è stato caratterizzato da toni etici alti. Nel passaggio chiave, la leader dell'UPA ha dichiarato: «Ci sono persone che chiedono se abbiamo abbastanza risorse per realizzare la legge con successo. Ma non è una questione di come troviamo i mezzi per realizzare il *Food Bill* ; noi *dobbiamo* trovare il modo. *Il problema non è se possiamo farlo o no; ma [che] dobbiamo farlo*.» [Gandhi 2013, § 4, corsivo aggiunto].

Quello stesso giorno, il 26 agosto 2013, «dopo giorni di scene turbolente (*unruly scenes*) in parlamento», il progetto di legge veniva approvato dalla Camera bassa [W/HT 26 agosto 2013, «UPA govt's ambitious food security bill gets Lok Sabha nod»]. L'esame della legge passava poi alla Camera alta che, il 2 settembre, dopo un accanito dibattito durato 10 ore, l'approvava [W/TOI 2 settembre 2013, «Rajya Sabha passes Food Security Bill after 10-hour-long debate»].

L'esito positivo della votazione nei due rami del parlamento era stato reso possibile anche dal voto favorevole sia del *Janata Dal (United)*, fino a poco tempo prima parte della NDA (la *National Democratic Alliance*, capeggiata dal BJP), sia del *Samajwadi Party* che, giunto alla stretta finale, aveva ritirato le obiezioni fin lì fatte alla legge, sia infine di altri partiti, quali il DMK (*Dravida Munnetra Kazhagam*), che all'inizio dell'anno aveva lasciato l'UPA, e il *Mizo National Front*. Infine, l'iter della legge si concludeva poco più di una settimana dopo, con la sua firma da parte del presidente dell'Unione e la pubblicazione della legge sulla gazzetta ufficiale[1] [W/H 3 settembre 2013, «Rajya Sabha

[1] Secondo i giornali, la firma presidenziale è stata apposta il 12 settembre e la legge è stata «notified», cioè pubblicata sulla gazzetta ufficiale, il 15 dello stesso mese. Tuttavia, la gazzetta ufficiale dove è pubblicata la legge porta la data del 10 settembre e l'incipit della legge recita: «The following Act of Parliament received the assent of the President on the 10th September, 2013...» The Gazette of In-

passes Food Bill by voice vote»; W/H 8 settembre 2013, «DMK justifies voting for Food Security Bill»; W/H 12 settembre 2013, «Food Bill gets Presidential assent»; W/I 15 settembre 2013, «Govt notifies Food Security Bill»; Gazette of India 2010].

2.2. *Le caratteristiche del Food Security Act*

La legge sulla sicurezza alimentare del 2013, più che come un fatto radicalmente nuovo, può essere vista come la prosecuzione di una serie di analoghe politiche a sostegno degli strati deboli della popolazione. In un certo senso è fin dalla dimane dell'indipendenza che lo stato indiano ha cominciato a farsi carico della sicurezza alimentare dei suoi cittadini, anche se seguendo politiche che, nel corso dei decenni, hanno avuto fasi di progresso e fasi di regresso. In particolare, come diremo più avanti, tali programmi hanno subìto una radicale contrazione fra la fine degli anni Novanta e l'inizio del decennio successivo, in un periodo sostanzialmente coincidente con il governo di destra della *National Democratic Alliance* (NDA), guidata dal BJP (*Bharatiya Janata Party*). Tale contrazione è stata realizzata in omaggio ai princìpi del neoliberismo e giustificata sia con l'opportunità di limitare tali programmi a chi ne aveva effettivamente bisogno, sia con la necessità di prevenire possibili sprechi. Anche così, i vari programmi di sicurezza alimentare sono rimasti considerevoli, tanto che, alla vigilia dell'approvazione del *Food Security Bill*, si traducevano nell'offerta di cibo a buon mercato per circa 325 milioni di persone, ufficialmente classificate come appartenenti a nuclei familiari al di sotto della linea di povertà. Inoltre, altre centinaia di milioni di persone – sempre appartenenti a nuclei familiari poveri, anche se ufficialmente al di sopra della linea di povertà stabilita dal governo indiano – potevano fruire di limitate facilitazioni [W/IRT 8 maggio 2013, «Cheap Food Plan Could Cost India Dearly», § 13]. Complessivamente, i programmi in questione comportavano un volume di spesa pari allo 0,8% del PNL (Prodotto nazionale lordo) [ad es. W/IRT 8 maggio 2013, «Q&A: Pros and Cons of The Food Security Bill»].

Ciò detto, la legge di sicurezza alimentare del 2013 – che incorpora, sistematizza ed espande i precedenti programmi con un previsto aumento di spesa dall'equivalente dello 0,8% del PNL (Prodotto nazionale lordo) all'1,1% – ha rappresentato una svolta rispetto alla situazione precedente. Ad un calcolo approssimativo, infatti, essa è destinata a interessare circa 800 milioni di persone. In questa prospettiva, è degno di nota il fatto che il legislatore, nel definire i beneficiari della legge, abbia tralasciato ogni riferimento alla restrittiva linea di povertà ufficiale. Questa, che, secondo le rilevazioni statistiche più

dia, Extraordinary, 10 settembre 2010 (http://egazette.nic.in/WriteReadData/2013/E_29_2013_429.pdf).

recenti, nel 2004 non avrebbe incluso più del 37,2% della popolazione [Drèze, Sen, tav. 3.8, pp. 74-75], era da tempo criticata da molti attivisti sociali e da alcuni economisti perché tale da escludere una parte cospicua di coloro che, a tutti gli effetti, avrebbero dovuto essere considerati poveri.

Più specificamente, come si è già detto, il *National Food Security Act, 2013* (come già la *Food Security Ordinance, 2013*, che lo ha preceduto), prevedeva che ogni membro di una «priority household», cioè di un nucleo familiare identificato in base a parametri fissati nella legge, avrebbe avuto diritto a cinque chili di cereali al mese ad un prezzo di favore, pari a Rs. 3 al chilo per il riso, Rs. 2 per il grano e Rs. 1 per gli altri cereali (nel luglio 2013 una rupia era pari a poco più di un centesimo di euro). Tali prezzi, fissati per tre anni dall'entrata in vigore della legge – che diventava valida retroattivamente, a partire dal 5 luglio 2013 (la data in cui era diventata effettiva la *Food Security Ordinance*) – avrebbero potuto subire variazioni in un secondo tempo, ma solo a patto che non fossero superati i prezzi minimi pagati dallo stato per i cereali in questione [NFSO 2013, passim; NFSA 2013, *passim*].

La legge, inoltre, prendeva una serie di provvedimenti a favore di donne e bambini. In primo luogo, infatti, essa prevedeva la distribuzione, da parte di centri detti *anganwadi* (istituiti in base all'*Integrated Child Development Scheme* del 1975), di pasti caldi gratuiti a tutte le madri non appartenenti a categorie privilegiate (enumerate dalla legge) durante la gestazione e nei sei mesi successivi al parto. Oltre a ciò, la legge stabiliva che questa categoria di donne avesse diritto ad un bonus finanziario da dare a rate, per un valore complessivo di «non meno» di Rs. 6.000. D'altra parte, la donna più anziana di ciascuna famiglia, sempre che avesse almeno 18 anni, veniva considerata dalla legge come capo famiglia e, di conseguenza, colei alla quale lo stato dava le tessere necessarie per acquistare a prezzo di favore le quantità di granaglie commestibili stabilite dal *Food Security Act*. Solo nel caso in cui, in una famiglia, non vi fossero donne maggiorenni, il maschio più anziano diventava il referente per la tessera annonaria, con la chiara indicazione che, non appena una donna minorenne della famiglia avesse raggiunto i 18 anni, la posizione di capo famiglia e la responsabilità per le tessere annonarie sarebbe passata a lei.

Per quanto riguardava i bambini (indirettamente tutelati dalle disposizioni a favore delle donne incinte), la legge prevedeva, per quelli dai sei mesi (presumibile data finale dell'allattamento) ai sei anni, la distribuzione di «pasti appropriati, a titolo gratuito, distribuiti dai locali *anganwadi* in modo da soddisfare gli standard nutrizionali fissati nella scheda II (della legge)» [NFSA 2013, II 5,1,a]. Per i bambini fino all'età di frequenza dell'VIII classe scolastica o nel gruppo d'età fra i sei e i 14 anni, «qualsiasi [delle due misure] fosse applicabile», la legge dava diritto al pasto di mezzogiorno gratuito, in tutti i giorni feriali, distribuito in tutte le scuole gestite da enti locali (*local bodies*)

e adeguato agli standard nutrizionali fissati nella scheda II [NFSA 2013, II, 5, 1, b].

Nel caso in cui non fosse stato possibile distribuire direttamente i pasti gratuiti o i cereali a prezzo di favore oppure non fosse stato ritenuto opportuno farlo, i governi dei singoli stati avrebbero dovuto pagare un'indennità in denaro, nei tempi e nei modi che sarebbero stati prescritti dal governo centrale [NFSA 2013, III, 8]. Se questo non fosse avvenuto, era il governo centrale a diventare responsabile del pagamento [NFSA 2013, IX, 24, 4].

Per attuare un programma che, visto che era destinato a coinvolgere non meno di 800 milioni di persone, era semplicemente ciclopico, la legge prevedeva sia la riforma del PDS (*Public Distribution System*), che avrebbe dovuto mettere a disposizione le risorse alimentari necessarie [NFSA 2013, V], sia un complesso meccanismo di controllo, destinato a prevenire abusi e fenomeni di corruzione [NFSA 2013, VII].

Per quanto riguarda le riforme del PDS, queste avrebbero fra l'altro comportato l'adozione di strumenti informatici, «compresa la completa computerizzazione delle procedure (*end-to-end computerisation*) per assicurare una documentazione trasparente delle transazioni a tutti i livelli e per prevenire la diversione (del cibo destinato ai soggetti previsti dalla legge)» [NFSA 2013, V, 12, 2, b]. Inoltre, tutta la documentazione relativa al funzionamento del PDS avrebbe dovuto essere resa pubblica [NFSA 2013, XI, 27]. A parte questo, la legge stabiliva che la gestione dei circa 500.000 «negozi a prezzi equi (*fair price shops*)», attraverso cui il PDS metteva a disposizione di chi ne aveva titolo le proprie risorse alimentari, sarebbe stata data di preferenza a pubbliche istituzioni o a enti pubblici quali «Panchayat [governi di villaggio], gruppi di auto tutela [*self-help groups*], cooperative» o «a donne o ai loro collettivi» [NFSA 2013, V, 12, 2, e].

Per quanto riguarda il secondo punto (la creazione di meccanismi di controllo), la legge prevedeva, fra l'altro, che ciascuno stato creasse una *State Food Commission*, «con il fine di sorvegliare e valutare l'attuazione di questa legge» [NFSA 2013, VII, 16, 1]. Di tali commissioni, formate da sette persone, compreso il presidente, dovevano obbligatoriamente far parte almeno due donne, più un membro delle *Scheduled Classes* (cioè un fuoricasta) e un membro delle *Scheduled Tribes* (cioè un tribale) [NFSA 2013, VII, 16, 2]. La commissione, negli ambiti di sua competenza, avrebbe avuto «tutti i poteri di un tribunale civile» [NFSA 2013, VII, 20, 1].

Sempre per garantire il funzionamento trasparente del sistema, la legge prevedeva che «ogni autorità locale, o qualsiasi altra autorità o altro ente che siano autorizzati dal governo statale» avrebbero potuto, «nella maniera [che sarebbe stata] decisa dal governo dello stato», condurre in prima persona o designare degli esperti per effettuare dei controlli periodici sul funzionamento dei negozi a prezzo equo, del PDS e di altri schemi di welfare, rendendo pubblici i risultati [NFSA 2013, XI,

28, 1]. Un potere, questo, che era conferito anche al governo centrale, che, se così avesse deciso, avrebbe condotto o fatto condurre dei controlli «attraverso agenzie indipendenti, che avessero esperienza nella realizzazione di tali controlli» [NFSA 2013, XI, 28, 2].

La legge stabiliva esplicitamente che l'attuazione dei provvedimenti in essa contenuti non precludeva la continuazione di analoghi schemi preesistenti, né la realizzazione di altri schemi di sicurezza alimentare, in particolare da parte dai governi degli stati, che fossero più generosi di quello incorporato nel *National Food Security Act* [NFSA 2013, XIII, 32, 1-2]. Si trattava di un provvedimento reso necessario dal fatto che, come si dirà più avanti, alcuni stati dell'Unione avevano già attuato leggi analoghe a quella approvata dal governo centrale, ma tali da conferire maggiori vantaggi rispetto a quest'ultima.

Il punto più debole della legge rimaneva la devoluzione agli stati dei criteri per individuare i beneficiari della legge, secondo meccanismi che apparivano delineati in modo approssimativo [NFSA 2013, IV]. Si trattava, però, di una debolezza in parte rimediata dall'obbligo fatto ai governi statali di individuare in ogni caso un numero di beneficiari pari al 75% della popolazione rurale e al 50% della popolazione urbana [NFSA 2013, IV e II, 3, 2].

2.3. *«Buono per la politica ma "terribile" per l'economia»?*

Come si è già ricordato, la presentazione alle camere del *Food Security Bill* e la sua trasformazione in legge erano state accompagnate e seguite da una tempesta di critiche. E, come era già avvenuto in occasione dell'iter parlamentare che aveva portato all'approvazione del NREGA, cioè la legge più importante varata dal primo governo dell'UPA, anche nel caso della legge sulla sicurezza alimentare la grande stampa di lingua inglese e i maggiori canali televisivi privati hanno condotto una massiccia e sistematica campagna volta a screditare la legge e a impedirne l'approvazione, una campagna che ha finito per influenzare anche la stampa vernacola [W/H 30 agosto 2013, «This perverse rage against the poor», § 1]. La legge sulla sicurezza alimentare è stata quindi descritta come un provvedimento «populista», perseguito e attuato dalla maggioranza di governo per fini spudoratamente ed esclusivamente elettorali, senza alcun riguardo per le realtà dell'economia. Secondo tali argomentazioni, la legge non solo non avrebbe beneficiato le masse povere (come in teoria avrebbe dovuto fare), ma era destinata a danneggiarle dal punto di vista economico, insieme con il resto della popolazione.

Queste critiche, venute da organi d'informazione legati ai grandi gruppi privati indiani (ma anche internazionali), sono state accompagnate da giudizi altrettanto negativi, anche se di taglio diverso, formulati da intellettuali vicini o espressione della Sinistra marxista. Costoro, in perfetta consonanza con la Destra, hanno accusato la mag-

gioranza di aver voluto approvare la legge sulla sicurezza alimentare affrettatamente, per mero calcolo elettorale o, per citare l'economista Jayati Ghosh, un'intellettuale legata al CPI-M, per realizzare «una cinica manovra per ottenere un vantaggio elettorale» (*a cynical ploy to gain electoral mileage*) [Ghosh 2013]. In contemporanea i critici della legge hanno asserito che essa fosse grossolanamente insufficiente a far fronte ai problemi che in teoria avrebbe dovuto risolvere [Ibidem]. Un'affermazione che, implicitamente, definiva la legge come uno spreco di denaro pubblico, ciò che, anche da questo punto di vista, portava ad una coincidenza pressoché perfetta fra le critiche della Sinistra marxista e quelle dei portavoce del grande capitale.

2.4. *Le critiche della Destra*

2.4.1. *Una legge troppo costosa?*

A tener banco nel dibattito politico-mediatico sul *Food Security Bill* e poi sul *Food Security Act* sono state soprattutto le critiche portate avanti da intellettuali di Destra, membri o portavoce dei grandi gruppi capitalisti o finanziari. La prima e la più forte di tali critiche è stata che la legge sulla sicurezza alimentare sarebbe stata eccessivamente costosa, ciò che era destinato a portare ad un tracollo dei conti pubblici e ad un allargamento del deficit di bilancio o, alternativamente, alla contrazione degli investimenti in altri settori chiave dell'economia [W/ML 27 agosto 2013, «Security Bill passed. What about food supply security?»]. I critici della legge hanno fatto notare come il governo indiano acquisti ad esempio il riso (in India il cereale più costoso) al prezzo di Rs. 18 al chilo, per poi renderlo disponibile ai beneficiari del *Food Security Act* al prezzo di favore di Rs. 3 al chilo [W/IRT 8 maggio 2013, «Q&A: Pros and Cons of The Food Security Bill»]. Si tratta, quindi, di una forma di sussidio di considerevole entità. Questa constatazione è servita come giustificazione all'accusa che le stime fatte circolare dal governo sui costi necessari all'attuazione della legge fossero grossolane sottovalutazioni [ad es. W/IRT 8 maggio 2013, «Cheap Food Plan Could Cost India Dearly»; ibid. «Q&A: Pros and Cons of the Food Security Bill»; W/MOI luglio 2013, «New Food Security Bill is a recipe for disaster»; W/DH 21 dicembre 2013, «Food Security Bill: Good Politics to deliver bad economics»].

Alle voci dei critici indiani si è unita quella di Moody's: coerentemente con le posizioni neoliberiste e antiegalitarie sempre sposate dalle grandi agenzie di rating americane, Moody's ha affermato (29 agosto 2013) che l'approvazione della legge sulla sicurezza alimentare (da parte della Lok Sabha, pochi giorni prima) avrebbe peggiorato i problemi macroeconomici dell'India e ulteriormente danneggiato le finanze statali. Proprio facendo riferimento al *Food Security Bill*, l'agenzia americana decideva quindi di abbassare il *rating* dato all'India [W/

OI 31 agosto 2013, «Food Security Bill will worsen India's economic problems: Moody's»].

Esemplare delle critiche ai costi economici eccessivi legati all'attuazione dell'NFSA sono state le posizioni prese da Surjit S. Bhalla, presidente della Oxus Investment (una nota società di intermediazione fra investitori stranieri e mercati indiani). Bhalla, in occasione dell'approvazione del decreto legge sulla sicurezza alimentare, ha pubblicato, su un prestigioso quotidiano economico indiano, un articolo pieno di sarcasmo. In esso, prima di entrare nel merito dei costi della legge e senza preoccuparsi troppo della coerenza logica del suo attacco, Bhalla ha messo in luce il fatto che, dopo tutto, la legge non era che un'estensione di una serie di programmi di supporto agli strati poveri, già in corso d'attuazione da tempo (cosa, come si è sopra ricordato, perfettamente corretta). Ma, lungi dal considerare la nuova legge come una svolta qualitativa rispetto ai programmi precedenti (ciò che avrebbe logicamente giustificato il suo successivo attacco), il presidente della Oxus Investment ha sostenuto la tesi che essa non fosse null'altro che «sfacciata propaganda (menzogna!)» [*blatant spin (lie!)*]. Dopo di che, Bhalla, senza preoccuparsi di spiegare come una legge che era solo una prosecuzione di programmi già esistenti (e una prosecuzione modesta, a giudicare dalla sua esposizione) potesse comportare un salto qualitativo di dimensioni rovinose nei costi ad essa connessi, ha sostenuto appunto quest'ultima tesi. Attraverso una serie di calcoli riportati nel suo articolo, Bhalla ha cioè argomentato che la spesa complessiva per attuare il decreto legge era circa il triplo di quanto sostenuto dal governo. E, a chiusura del suo esame, ha affermato: «Questa è una sfida aperta alla signora Sonia [Gandhi], al Dr. Manmohan Singh [il primo ministro] e al signor P. Chidambaram [il ministro delle Finanze]. I vostri tirapiedi (*minions*) affermano che il *Food Security Bill* imposto attraverso decreto aumenterà [la spesa alimentare] solo del 25% circa [rispetto ai programmi preesistenti] e ammonterà all'1% del PNL. Io ho ottenuto [attraverso i calcoli presentati nell'articolo] un aumento che, ad una stima prudenziale, sarà del 336%, ovvero un livello totale di sussidi pari al 3% del PNL, in caso di un'attuazione onesta della legge, pardon del decreto» [Bhalla, nell'articolo, aveva insistito sulla corruzione che, a suo dire, si sarebbe necessariamente accompagnata all'applicazione della legge, aumentandone i costi teorici]. «Uno di noi – concludeva Bhalla – è massicciamente in errore. Credo di non essere io. Ma provate altrimenti.» [W/IE 6 luglio 2013, «Manmonia's FSB: 3% of GDP»].

La sfida di Bhalla veniva raccolta da due professori universitari – Bharat Ramaswamy e Ashok Kotwal – e da Milind Murugkar, un analista di Pragati Abhiyan, una ONG attiva nel mondo rurale indiano. A meno di un mese di distanza, su un altro prestigioso quotidiano economico, i tre pubblicavano una contro analisi volta a dimostrare che i calcoli di Bhalla fossero inficiati da seri errori. Dato che «Bhalla

è stato esplicito nei suoi calcoli – affermavano i tre autori – gli errori si possono facilmente correggere». La seguente dettagliata analisi degli errori di Bhalla arrivava alla conclusione che, in base ad una valutazione generosa, il costo complessivo del sussidio alimentare legato alla legge sarebbe stato non del 3%, bensì dell'1,35% [W/FE 2 settembre 2013, «Correct costs of the Food Security Bill»]. In altre parole, Ramaswamy, Murugkar e Kotwal dimostravano come la spesa per l'attuazione della legge fosse solo marginalmente superiore alle stime governative che, differentemente da quanto sostenuto da Bhalla, non erano dell'1%, bensì dell'1,1% [W/IBT, 27 agosto 2013, «India's Ambitious $19.5 Billion National Food Security Bill Wins Lower House Approval»].

Erano significativi del clima del dibattito due fatti. Il primo era che la rettifica alle tesi di Bhalla non fosse pubblicata sul quotidiano che le aveva ospitate, come sarebbe stato logico in un dibattito normale; il secondo fatto rivelatore della temperie in cui si svolgeva la polemica sulla legge alimentare era che le tesi di Bhalla continuassero ad essere indefessamente riproposte anche dopo la smentita di Ramaswamy, Murugkar e Kotwal [si veda, ad es. l'articolo di Rajiv Kumar, inizialmente pubblicato col titolo di *New Food Security Bill is a recipe for disaster* sul «Mail Today» il 18 luglio 2013, cioè prima della smentita di Ramaswamy, Murugkar e Kotwal, e poi riproposto integralmente, col titolo *The massive hidden costs of India's food security act* l'8 novembre 2013 sul sito «East Asia Forum»]. Coloro che hanno continuato a riproporre le tesi di Bhalla, a volte con variazioni minime, si sono discostati da lui solo in quanto, più prudentemente del presidente della Oxus Investment, hanno evitato di darne una dimostrazione scientifica, evidentemente in linea con i princìpi di propaganda formulati a suo tempo da Joseph Goebbels, il ministro della Propaganda nazista, secondo cui qualsiasi bugia, se ripetuta con sufficiente costanza, finisce per essere creduta.

2.4.2. *Un sistema pubblico di distribuzione corrotto e inefficiente?*

La seconda critica pervicacemente avanzata nei confronti della legge sulla sicurezza alimentare ha fatto riferimento al cattivo funzionamento del *Public Distribution System*, cioè del sistema pubblico che, da alcuni decenni ha il compito di acquistare una quota della produzione cerealicola indiana, con il duplice obiettivo di favorire i produttori, mantenendo i prezzi d'acquisto al di sopra di un livello minimo, e di distribuire agli strati poveri della popolazione a prezzi di favore (inferiori cioè al prezzo d'acquisto) una parte dei cereali così raccolti (l'altra parte è conservata come riserva in caso di carestia o scarsità).

Il *Food Security Bill* assegnava al PDS un compito cruciale, in quanto incaricato di distribuire le quote di cereali previste agli aventi diritto, attraverso circa 500.000 «negozi a prezzo equo» [PIB 2011]. La tesi dei critici della legge sulla sicurezza alimentare era però che il PDS, già

prima di farsi carico del massiccio aumento di attività che sarebbe stato reso necessario dall'attuazione del *Food Security Act*, fosse irrimediabilmente inefficiente e corrotto, tanto che il già citato Surjit Bhalla lo aveva criticato come «il più grottesco (*the most bizarre*) schema al mondo» [W/INYT 5 luglio 2013, «India's Cabinet, Setting Legal Right to Food, Approves Vast Program for Poor», § 13; W/ML 27 agosto 2013, «Food Security Bill Passed. What about food supply security?»]. A detta dei critici del PDS, infatti, fra il 50 e il 70% di quanto era destinato agli strati poveri della popolazione finiva illegalmente sul mercato, a beneficio di dipendenti corrotti del PDS, o era immagazzinato malamente e destinato a marcire [Ibidem § 15; W/E 24 agosto 2013, «A mess of pottage», § 5]. Si trattava di un cattivo funzionamento ammesso in parte dalle stesse fonti governative: il ministro del Cibo, K. V. Thomas, aveva infatti riconosciuto che il 20-30% delle granaglie gestite dal PDS andavano perdute a causa di «dispersioni» (*leakages*) [W/AJ 11 novembre 2013, «Food security bill is not doomed after all», § 4].

Queste critiche, a prima vista convincenti, non tenevano però conto di alcuni fattori di cruciale importanza. Il primo era che il funzionamento del PDS variava da stato a stato. Infatti, mentre l'acquisto delle granaglie commestibili era condotto a livello panindiano dalla *Food Corporation of India*, la distribuzione era gestita dai singoli stati attraverso i negozi a prezzo equo che operano sul territorio di ciascuno di essi, in base a regole e secondo modalità che variavano da uno stato ad un altro. Di conseguenza, il PDS aveva sempre funzionato bene o relativamente bene in alcuni stati e male o molto male in altri. Il secondo punto da tener presente è che le critiche fatte nei confronti del funzionamento del PDS, nella misura in cui facevano riferimento a dati concreti, utilizzavano quelli risalenti alla fine degli anni Novanta, contenuti in un rapporto ufficiale pubblicato nel 2005 [PEO 2005]. Da allora, però (cosa che i critici della legge sulla sicurezza alimentare hanno trascurato di prendere in considerazione), la situazione era considerevolmente cambiata; soprattutto, era considerevolmente cambiata in meglio.

Non vi è dubbio che il livello di «dispersione» a cui era soggetto il PDS fosse effettivamente cresciuto – e cresciuto in modo cospicuo – fra l'anno fiscale 1999-2000 e l'anno fiscale 2004-05, aumentando dal 24% al 54%. Tale aumento era il paradossale risultato del passaggio dal PDS universale (a cui, cioè, aveva accesso chiunque volesse servirsi dei negozi a prezzo equo) al PDS mirato o *Targeted PDS*, a cui si aveva accesso solo disponendo di una scheda annonaria. Come si è già ricordato, tale scheda poteva essere di due tipi: BPL (al di sotto della linea di povertà fissata ufficialmente) o APL (al si sopra della linea di povertà ufficiale, ma che, in ogni caso, era o avrebbe dovuto essere concessa a nuclei familiari molto poveri); mentre la tessera BPL dava il pieno accesso ai servizi forniti dai negozi a prezzo equo, la tessera APL dava accesso solo ad una parte di essi, a prezzi assai meno vantaggiosi.

Il passaggio dal sistema universale a quello mirato era stato formalmente deciso nel 1997, cioè al tempo del governo dello *United Front* (un governo formato da partiti regionali, ma con l'appoggio esterno del Congresso), ma era diventato operativo solo dal 1999 in avanti, cioè solo nel periodo in cui era stato al potere il governo dell'NDA, capeggiato dal BJP.

Qualsiasi fossero la razionalità e l'equità teoriche del passaggio da un sistema di supporto alimentare aperto anche a chi, secondo la burocrazia indiana, non ne aveva bisogno ad uno limitato a chi ne aveva bisogno, la transizione dal PDS universale al PDS mirato o TPDS (*Targeted PDS*) era stata gravida di conseguenze negative. In primo luogo, la distribuzione di tessere annonarie si era rivelata tecnicamente difficile ed aveva finito per essere attuata in modo iniquo, escludendo una parte considerevole degli aventi diritto. Come ricordato dall'economista Jean Drèze, e come dimostrato da «almeno tre rilevamenti nazionali [...] circa la metà dei nuclei familiari poveri in India non disponeva della tessera BPL» [W/NYT 10 dicembre 2013, «The Food Security Debate in India» § 10]. Come se non fosse bastato, nel momento in cui il TPDS era diventato operativo – nel momento in cui, in altre parole, la base sociale dei fruitori finali delle granaglie commestibili distribuite dal PDS era stata radicalmente ridotta – il livello di spreco, come sopra ricordato, era più che raddoppiato. In altre parole, l'effetto netto della transizione dal sistema universale a quello mirato aveva comportato il dirottamento di risorse alimentari da chi ne aveva bisogno a chi tale bisogno non aveva.

Dopo il netto peggioramento nel funzionamento del PDS a partire dal 1999, con il 2004-05, vi era stata un'inversione di tendenza: il livello di «dispersione», che, come sopra ricordato, era salito dal 24% nell'anno fiscale 1999-2000 al 54% nell'anno fiscale 2004-05, era disceso al 35% nell'anno 2011-12 (l'ultimo per cui fossero disponibili i dati necessari). Non solo; durante il medesimo periodo l'accesso al PDS (come si è ricordato, radicalmente ristretto con il passaggio al sistema mirato) aveva avuto una netta espansione, ciò che aveva automaticamente rettificato almeno una parte delle ingiustizie che avevano accompagnato la realizzazione del TPDS. La percentuale dei nuclei familiari che acquistavano cereali dal PDS era quindi passata dal 23% del 2004-05 al 39% del 2009-10, al 44,5% del 2011-12. In effetti, nel 2011-12 la quota di popolazione che si serviva presso i negozi a prezzo equo era arrivata al 50% nel settore rurale e al 31% nel settore urbano. Contemporaneamente, in molti stati vi era stato l'abbassamento dei prezzi di favore a cui le granaglie commestibili erano rese disponibili a chi ne aveva diritto [Himanshu 2013].

Questo trend positivo si era manifestato, con più o meno forza, in tutti gli stati indiani (con un'unica eccezione, su cui torneremo fra poco), ma, ad essere particolarmente degna di nota era soprattutto l'evoluzione positiva di alcuni stati che, precedentemente alla svolta

del 2004-05, erano caratterizzati da un PDS visibilmente segnato da inefficienze e corruzione. Così, mentre stati che avevano un PDS tradizionalmente efficiente, quali in particolare il Tamil Nadu, l'Andhra Pradesh e l'Himachal Pradesh avevano continuato sulla stessa strada, altri, precedentemente inefficienti, si erano dimostrati in grado di migliorare in maniera radicale il funzionamento del proprio PDS. Fra questi ultimi spiccavano il Chhattisgarh, l'Orissa e il Bihar. In quest'ultimo stato, precedentemente caratterizzato dal fatto di avere un PDS con la più alta percentuale di spreco e la più bassa quota di utenti, il consumo personale di cereali distribuiti attraverso il PDS era passato da un terzo circa della media nazionale nel 2009-10 ad un valore marginalmente superiore alla media nazionale nel 2011-12; nel medesimo periodo, la «dispersione» di cereali era radicalmente scesa, passando dal 65% al 12% [Ibidem].

Il fatto che stati tradizionalmente poveri si fossero dimostrati in grado di migliorare il funzionamento dei rispettivi PDS era la dimostrazione palmare che rendere il PDS più efficiente e meno prono a fenomeni di corruzione era un obiettivo che, qualora vi fosse stata la volontà politica di perseguirlo, era pienamente raggiungibile anche in un contesto apparentemente sfavorevole. Come dimostrava l'esperienza degli stati protagonisti di tale miglioramento, si trattava di un obiettivo raggiungibile grazie sia ad «aggiustamenti tecnici» (*technical fixes*), quali la computerizzazione del processo distributivo, sia alla volontà (politica) di investire le somme necessarie nel funzionamento del PDS. Da quest'ultimo punto di vista era particolarmente illuminante il paragone fra il Bihar, uno stato povero anche se, da alcuni anni, in una fase di rapidissima crescita economica, e il Gujarat. Quest'ultimo stato, anch'esso in una fase di rapida crescita economica, seppur meno pronunciata di quella del Bihar, sotto la guida di Narendra Modi era passato dalla posizione di uno degli stati tradizionalmente più ricchi dell'Unione Indiana, a quella dello stato dell'Unione Indiana più ricco in assoluto. Tuttavia, il Gujarat era anche l'unico stato indiano dove, nel periodo successivo al 2004-05, il funzionamento del PDS era peggiorato: fra il 2009-10 e il 2011-12 il consumo medio di cereali venduti attraverso i negozi a prezzo equo era diminuito del 7,5%; nel medesimo periodo la base di coloro che usufruivano di tale servizio era scesa dal 26 al 22% della popolazione; infine, sempre fra il 2009-10 e il 2011-12 il grado di spreco era passato da un già assai alto 45% ad un impressionante 65%. Sintomaticamente, mentre il povero Bihar aveva investito nel funzionamento del proprio PDS la somma di 12.830 milioni di rupie, il ricco Gujarat vi aveva investito poco più di un terzo: 4.760 milioni di rupie [Ibidem].

In sostanza, tenuto conto dell'evoluzione verso il meglio del PDS, le critiche ad esse fatte dagli oppositori della legge sulla sicurezza alimentare risultavano pretestuose. Ovviamente, non è che il funzionamento del sistema fosse al di sopra di ogni critica: tutt'altro. Ma

due fatti erano chiari: il primo era che esso era assai più efficiente di quanto volessero i suoi critici; il secondo era che, nonostante le inefficienze e gli sprechi che ancora lo caratterizzavano, il sistema fosse in una fase di percepibile e considerevole miglioramento. Il che, a sua volta, voleva dire che il sistema era ulteriormente perfettibile. In questa prospettiva, era degno di nota l'impegno preso dal governo nazionale – e i primi passi da esso fatti in tale direzione – di porre rimedio alle inefficienze del sistema [W/LM 11 settembre 2013, «Govt plans fresh study of PDS before food security Bill rollout»].

2.4.3. *Una legge destinata a scatenare l'inflazione?*

Una terza critica ricorrente contro la legge sulla sicurezza alimentare era rappresentata dall'affermazione che il provvedimento in questione avrebbe comportato la necessità di rastrellare ingenti quote aggiuntive di cereali sul mercato indiano, con due possibili conseguenze, entrambe negative. La prima era che, nei periodi di buoni raccolti, il rastrellamento di quote aggiuntive di granaglie avrebbe provocato un processo inflazionistico per quanto riguardava le granaglie non convogliate nel PDS, dato che vi sarebbe stata una diminuzione della loro disponibilità sul mercato libero contro una domanda costante. La seconda conseguenza negativa era che, in caso di cattivo raccolto, lo stato indiano sarebbe stato costretto a ricorrere all'importazione di cereali, aggravando la già difficile situazione della bilancia commerciale. Evidentemente, gli autori di quest'ultima critica ritenevano più importante salvare la bilancia commerciale che la salute o addirittura la vita dei loro concittadini meno fortunati. Ma, in ogni caso, la situazione delle scorte alimentari indiane non era tale da giustificare i loro timori, dato che, se da un lato la piena realizzazione delle norme contenute nel NFSB richiedevano la mobilitazione di una quantità complessiva di cereali pari a 62 milioni di tonnellate, nell'anno 2011-12 le riserve di cereali erano state di 63,38 milioni di tonnellate, mentre nel 2012-13 erano salite a 72 o 73 milioni di tonnellate [W/ML 27 agosto 2013, «Food Security Bill passed. What about food supply security», § 7; W/LM 1° settembre 2013, «Five Myths about the food security Bill», §§ 12-13]. Bisogna inoltre tener conto che – come notato da Jean Drèze – l'accumulo di queste riserve si era verificato nonostante l'esportazione all'estero di cereali nel medesimo periodo [W/Teh 7 novembre 2013, «'The Food Security Bill Can Help To Protect The People From Poverty And Insecurity'»]. In sostanza, quindi, la piena attuazione del NFSA non avrebbe comportato nessuna ulteriore mobilitazione di risorse o, quanto meno, l'avrebbe comportata in maniera limitata se si fosse voluto mantenere la riserva di sicurezza (*buffer stock*) da usare in caso di carestie o scarsità (riserva di sicurezza che, in data 1° luglio 2013, era stata fissata a 27 milioni di tonnellate [W/HT 20 agosto 2013, «It's a win-win situation», § 7]).

2.4.4. *Una legge a favore dei fannulloni?*

Accanto alle tre critiche sopra riportate, altre hanno circolato, anche se, più che nelle analisi o pseudo analisi pubblicate sulla carta stampata, nel circolo dei talk-shaw e della chiacchiera da salotto. Fra queste, particolarmente odiosa – e rivelatrice della meschinità intellettuale e morale di chi tale critica faceva – era quella secondo cui i pochi chili di cereali venduti a prezzo di favore agli strati poveri della popolazione avrebbe «trasformato l'India in una pigra e improduttiva società, disinteressata nella ricerca di lavoro» [W/Teh 7 settembre 2013, «How To Feed A Billion. And Why It Pays», § 5].

2.5. *Le critiche della Sinistra*

La legge sulla sicurezza alimentare è stata anche oggetto di critiche provenienti da intellettuali della Sinistra. Ma, nell'ambito di queste critiche vi è stata una percepibile differenza di posizione fra coloro che, usando una nota categoria gramsciana, possiamo definire come «intellettuali organici» di un certo partito, cioè i teorici e i portavoce di quel determinato partito, impegnati soprattutto nel giustificarne le posizioni politiche, e quelli che, invece, hanno formulato le proprie analisi e avanzato le proprie critiche senza nessun condizionamento del genere. Esemplare del primo tipo di posizione è stata quella di Jayati Ghosh, come già ricordato un'intellettuale notoriamente legata al CPI-M (un partito che è sempre stato all'opposizione per quanto riguardava il *Food Security Bill*); rappresentative del secondo tipo di posizione sono state quelle di Jean Drèze e di un gruppo di attivisti parte del *Peoples' Rights Forum* dell'Assam.

Ghosh ha criticato il fatto che, man mano che procedeva verso l'approvazione, il progetto subisse una serie di limitazioni; che non fosse universale (ciò che avrebbe fatto sì che la definizione degli aventi diritto sarebbe stata macchinosa, costosa e soggetta ad errori); che prevedesse la sostituzione della possibilità di acquistare una determinata quota di cereali con somme in denaro (destinate ad essere erose dall'inflazione); che fosse «molto anti donne» e, in caso di sovvenzioni in denaro, piuttosto che in natura, tale da permettere agli uomini di comprare beni di consumo, risparmiando sull'acquisto di cibo (dato che le donne avrebbero volontariamente fatto a meno di una parte del cibo che sarebbe loro spettato); che comportasse effetti negativi sui programmi di supporto alimentare già attuati in alcuni stati e più generosi di quello previsto dal disegno di legge nazionale [Ghosh 2010 e 2013; W/Teh 13 giugno 2013, «Reactions: Food Security Bill»].

Si trattava, in effetti, di critiche che erano più o meno fondate, ma la cui autorevolezza non poteva che apparire dubbia, dato che la sua autrice, che si dimostrava ora così intransigente nel caso dell'operato del governo nazionale, non aveva mai preso posizioni analoghe nei

confronti dell'operato del governo del Bengala Orientale in fatto di sicurezza alimentare. In quest'ultimo stato dell'Unione, il governo era stato retto da una coalizione di Sinistra per circa quarant'anni, un periodo durante il quale in quello stato aveva funzionato uno dei peggiori PDS operanti in India, senza che l'illustre intellettuale che ora tanto deprecava gli insufficienti progetti del governo nazionale avesse mai trovato il tempo di criticarne il funzionamento, rivolgendo anche al CPI-M gli stessi rigorosi e preziosi consigli che ora dispensava al governo dell'UPA.

In ogni caso, almeno alcune delle critiche avanzate da Ghosh (che la legge fosse «molto anti donne»; che fosse potenzialmente dannosa per gli stati con leggi più avanzate; che il passaggio alla distribuzione in denaro fosse un obbligo più che una possibilità che si poteva cogliere o meno) sono state alla fine superate dalla versione finale della legge. Questo, però, non ha portato a nessuna revisione di giudizio da parte dell'illustre economista marxista.

Considerevolmente diversa è stata invece la posizione di Jean Drèze, l'economista di origine belga, ma ormai cittadino indiano da molti anni, attivamente impegnato nei movimenti di base oltre che autore di una serie di importanti studi, molti dei quali scritti a quattro mani con il premio Nobel per l'economia Amartya Sen. Drèze era stato autore di una delle bozze iniziali del *Food Security Bill*, preparata a suo tempo dal NAC. Come notato da Jayati Ghosh, e come sottolineato dallo stesso Drèze, il progetto contenuto in quella bozza iniziale, prima di essere trasformato in legge, aveva subìto l'escissione di una serie di punti importanti. Fra questi, nelle parole dello stesso Drèze, «le pensioni sociali, gli speciali diritti (*entitlements*) per i gruppi vulnerabili, le cucine comunitarie e forti misure di controllo» [W/NYT 10 dicembre 2013, «The Food Security Debate in India», § 6]. Era, questa, una situazione che faceva dichiarare a Drèze di essere «in ugual misura un critico come un fautore» della legge [W/Teh 7 novembre 2013, «'The Food Security Bill Can Help To Protect The People From Poverty And Insecurity'»]. La legge risultante, secondo Drèze, era quindi «un'iniziativa modesta» che consolidava «vari programmi e diritti in relazione al cibo che si erano fatti gradualmente strada nel decennio precedente» [W/NYT 10 dicembre 2013, «The Food Security Debate in India», § 4]. Drèze ricordava anche che, in alcuni stati, in particolare nel Chhattisgarh (che, ironicamente, era guidato da un governo capeggiato dal BJP), erano già operative leggi per la sicurezza alimentare più comprensive di quella voluta dal governo nazionale. Ciò detto, però, Drèze riconosceva che la legge voluta dal governo dell'UPA poteva essere vista come l'opportunità di estendere le conquiste fatte in alcuni stati a tutto il paese [Ibidem, § 13]. Inoltre, per quanto una legge con «una quantità di imperfezioni e scappatoie» (*plenty of flaws and loopholes*), essa era tale da «poter portare qualche sicurezza ai poveri, compresi i piccoli contadini che sono estremamente vulnerabili ai raccolti mancati, alle malattie e ad altre contin-

genze». Inoltre, alcuni aspetti della legge, «quali i benefici di maternità e il diritto acquisito dei bambini a cibi nutrienti», potevano «aiutare a ridurre la denutrizione» [W/Teh 7 novembre 2013, «'The Food Security Bill Can Help To Protect The People From Poverty And Insecurity'»]. In conclusione, la legge non era che «una frazione di ciò che è necessario per affrontare gli enormi problemi nutrizionali dell'India». Ma, come risultava a livello implicito ma chiarissimo dalle argomentazioni di Drèze, la sua approvazione era una svolta positiva nella battaglia per risolvere i problemi alimentari delle masse povere, una battaglia che, nelle parole di Drèze, «era lungi dall'essere conclusa» [Ibidem, § 21].

Posizioni analoghe erano fatte proprie da un gruppo di attivisti (Bondita Acharya, Hema Das, Saito Basumatary e Janki Pegu) facenti capo al *Peoples Rights Forum, Assam*, un'organizzazione di base impegnata nella battaglia a favore del diritto al cibo per tutti i cittadini indiani. Gli attivisti assamesi criticavano la legge, da essi giudicata «minimalista», in quanto dava «a solo il 67% della popolazione del paese il diritto a meno della metà dei cereali necessari ad una persona (*il bisogno medio è di 10 chili a persona*), ignorando completamente l'inclusione di legumi e olio a prezzi accessibili» [sottolineatura e corsivo nell'originale]. Inoltre, gli attivisti assamesi criticavano la legge perché non prevedeva né l'istituzione di cucine comunitarie per i bisognosi, né un programma di controllo della crescita dei bambini, in modo da prevenire fenomeni di denutrizione o fame. Ciò detto, gli attivisti assamesi sottolineavano la positività del fatto che la legge avesse introdotto l'obbligo legale da parte dello stato a farsi carico della sicurezza nutrizionale dei suoi cittadini. Analogamente, venivano evidenziati come sviluppi positivi i provvedimenti a favore delle donne e quelli a favore dell'infanzia. Gli attivisti assamesi, infine, pur compiacendosi per il fatto che la legge slegasse il godimento dei benefici da essa previsti dall'irrealistica linea di povertà ufficialmente stabilita dal governo indiano, domandavano che la selezione degli aventi diritto avvenisse non attraverso la fissazione di criteri d'inclusione, quanto di esclusione per quella minoranza della popolazione che non aveva diritto ai benefici della legge. [AHRC 2013].

2.6. *Il Food Security Act in prospettiva*

Quelle riportate nelle sezioni precedenti non sono in alcun modo *tutte* le critiche piovute sulla legge per la sicurezza alimentare, ma solo alcune fra le più frequenti, le meglio articolate e le più significative (anche se, in certi casi, più significative a proposito di chi le ha fatte piuttosto che a proposito della legge). Come si è visto, soprattutto per comodità espositiva, abbiamo raccolto le critiche in questione in due gruppi, che abbiamo definito come di Destra e di Sinistra. Un modo migliore per mettere in luce ciò che le differenzia è però fare riferimento al fatto che, mentre le critiche che, *faut de mieux*, abbiamo

definito di Destra muovono (o asseriscono di muovere) dalla necessità di attenersi alle leggi dell'economia (implicitamente, ma invariabilmente identificate con quelle dell'economia neoliberista), quelle da noi forse impropriamente definite di Sinistra muovono (o nel caso di Jayati Ghosh asseriscono di muovere) dalla preoccupazione per il benessere degli strati poveri della popolazione. Conseguentemente, con tali punti di partenza, il secondo gruppo di critiche, pur soffermandosi sulle carenze della legge, non la respingevano in blocco, anzi la consideravano uno sviluppo positivo (di nuovo con la possibile eccezione di Jayati Ghosh); viceversa, il primo gruppo di critiche si risolveva nella bocciatura senza appello della legge, da loro indicata, per usare le parole di uno dei loro autori, Vivek Kaul, come «il più grosso errore che l'India potesse fare fino ad oggi» [W/FP 27 agosto 2013, «Food Bill is the biggest mistake India might have made till date»].

In altre parole, le critiche che abbiamo definito di Destra hanno tutte in comune una caratteristica di fondo: il completo disinteresse per la gravissima situazione di degrado sociale a cui la legge cercava di far fronte. Questa situazione di degrado può essere sommariamente descritta con alcuni dati. Secondo una pubblicazione ufficiale del 2007, con riferimento al 2004-05, «circa la metà dei bambini [indiani] al di sotto dell'età di cinque anni sono rachitici (*stunted*), cioè troppo bassi per la loro età, ciò che indica che sono stati sotto nutriti per un certo lasso di tempo. Il 20% sono atrofici (*wasted*), cioè troppo magri per la propria altezza, ciò che può essere il risultato di una recente inadeguata assunzione di cibo o di una recente malattia. È sottopeso il 43%, ciò che è il risultato di una sottonutrizione acuta e cronica». Come se non bastasse: «Anche durante i primi sei mesi di vita, quando la maggior parte dei neonati è allattata, il 20-30% di loro è denutrito secondo ciascuna delle tre misure sopra ricordate». Il che, ovviamente, suggerisce che le loro madri siano a loro volta denutrite e/o in cattive condizioni di salute. Se, poi, «è più probabile che i bambini nelle aree rurali siano denutriti», era altrettanto vero che «anche nelle aree urbane, quasi due bambini su cinque soffrono di malnutrizione cronica» e, in un dubbio segnale di parità fra i sessi, «bambine e bambini hanno la stessa probabilità di essere denutriti» [MHFW 2007, p. 14]. Per quanto riguarda gli adulti, poi, «oltre un terzo di loro è troppo magro». Non stupisce scoprire che la «denutrizione è particolarmente seria nelle aree rurali [...], fra i tribali (*scheduled tribes*) e i fuori casta (*scheduled castes*) e fra coloro che non hanno istruzione» [Ibidem, pp. 14-15].

In questo contesto, diviene veramente difficile comprendere le critiche che abbiamo categorizzato come di Destra e che, in ultima analisi, erano un'espressione diretta – o, se vogliamo, l'articolazione teorica – della reazione della classe media e dei *crorepati* (i superricchi indiani) alla legge sulla sicurezza alimentare. Si è trattato di una reazione che una nota giornalista, Shoma Chaudhury, ha efficacemente paragonata a quella di chi «è derubato in pieno giorno» [W/Teh 7 settembre 2013,

«How To Feed A Billion. And Why It Pays», § 5]. Ciò che lascia perplessi in tale reazione è il fatto che, ad un'osservazione non superficiale, essa sembra travalicare limiti puramente razionali. Anche trascurando il discorso di carattere umanitario a favore dell'obbligo morale di venire in aiuto di centinaia di milioni di persone che vivono nell'indigenza più totale, l'opportunità di una politica del genere avrebbe dovuto risultare evidente anche da un ragionamento di natura puramente economica. Al di là degli equilibrismi dialettici, volti a dimostrare che l'NFSA sarebbe destinata a promuovere l'inflazione e a danneggiare i suoi stessi beneficiari, sembra difficile credere che dirottare le immense scorte alimentari tenute inutilizzate nei magazzini della *Food Corporation of India* per dare sollievo a circa due terzi della popolazione, due terzi che sono poveri o disperatamente poveri, possa veramente danneggiare l'economia indiana. Come notato da Ashutosh Varney, un professore della Brown University, «i poveri, se sfamati e nutriti in modo migliore, si comportano in modo migliore nel mercato. Essi innalzano se stessi e danno il loro contributo alla società» [W/IE 12 luglio 2013, «The costs of no food sercurity»]. Su questa linea di riflessione, vale la pena di soffermarsi sui dati che abbiamo riportato a proposito della denutrizione infantile: una denutrizione infantile che si avvicina al 50% prefigura una situazione in cui gli adulti di domani avranno seri problemi fisici e mentali. In questo contesto, il «dividendo demografico», il supposto punto di forza destinato a portare l'India a sorpassare la Cina, appare un vantaggio illusorio. Se è vero che, sulla carta, la disponibilità di una forza lavoro giovane e in crescita rappresenta in prospettiva un vantaggio economico di enorme importanza (che altri paesi – in primis la Cina, dove per lungo tempo si è seguita la politica del figlio unico – non hanno) è difficile pensare che, con metà della popolazione destinata ad essere composta da rachitici o da ritardati mentali, l'India abbia veramente la possibilità di realizzare questo ipotetico vantaggio. Già all'inizio di giugno, del resto, la stampa indiana aveva dato conto di una ricerca della ONG «Save the Children» sull'impatto economico della denutrizione attraverso lo studio di quattro paesi, fra cui l'India. «I risultati dell'analisi – si diceva nel rapporto – suggeriscono che quando i bambini rachitici di oggi raggiungeranno l'età lavorativa [2030], essi saranno costati all'economia globale una somma complessiva di 125 miliardi di dollari USA». Il costo legato alla sottonutrizione in India, sempre secondo il rapporto, sarebbe stato di 46 miliardi di dollari USA [TSW 1° giugno 2013, «India may loose $ 46 billion due to malnutrition by 2030», p. 2].

Considerata alla luce di questi dati, quindi, come giustamente notato da Shoma Chaudhury, la spesa per la realizzazione del Food Security Bill non sarebbe stata un costo; bensì un «investimento» [W/Teh 7 settembre 2013, «How To Feed A Billion. And Why It Pays», § 6]. Un investimento destinato ad accrescere l'efficienza presente e futura del sistema, con indubbie ricadute benefiche per la società indiana nel suo complesso e non solo per i diretti beneficiari dell'NFSA.

Che questo tipo di considerazione esulasse completamente dai discorsi economici apparentemente rigorosi e «scientifici» dei critici di Destra della legge sulla sicurezza alimentare è in ultima analisi una spia del fatto che l'opposizione alla legge in questione non derivava da ragionamenti di tipo puramente razionale. Il sospetto è legittimo che alla base di quella che un autorevole quotidiano di Chennai ha definito la «perversa rabbia contro i poveri» [W/H 30 agosto 2013, «This perverse rage against the poor»] vi fosse un tratto di natura culturale che caratterizzava, se non tutta la classe media, quanto meno una parte maggioritaria di essa. Tale tratto culturale si identifica con la convinzione che il godimento della ricchezza non sia pieno – com'è giusto che sia – se non è accompagnato dal mantenimento di coloro che ricchi non sono in uno stato di discriminazione e di inferiorità, possibilmente quanto più umiliante possibile.

3. *Aspettando le elezioni generali*

Come si è detto all'inizio di questo scritto, in pratica l'intera evoluzione della politica interna indiana nell'anno in esame (e neppure le vicende del *Food Security Bill* rappresentano un'eccezione) può essere vista come dominata delle manovre compiute dai maggiori partiti per posizionarsi nel miglior modo possibile in vista delle elezioni generali, previste per l'aprile-maggio 2014. Da questo punto di vista, di particolare importanza sono apparse l'irresistibile ascesa sul firmamento politico indiano di Narendra Modi, quale campione incontrastato della Destra, e le incertezze del Congresso, apparentemente incapace di esprimere un leader in grado di misurarsi su un piede di parità con Modi.

3.1. *L'irresistibile ascesa di Narendra Modi*

Come ricordato nel precedente volume di Asia Maior, la terza vittoria consecutiva ottenuta da Narendra Modi nelle elezioni statali del Gujarat (dicembre 2012) aveva dato impeto alla sua ormai scoperta ambizione di essere scelto dal suo partito, il BJP, per la candidatura a primo ministro, in occasione delle prossime elezioni generali [AM 2012, pp. 182-89]. Sempre sul precedente volume di Asia Maior si era però sottolineato come l'eventuale candidatura di Modi avrebbe dovuto superare una serie di forti opposizioni, sia nell'ambito della NDA, l'alleanza capeggiata dal BJP, sia all'interno dello stesso BJP [AM 2012, pp. 186-89]. Orbene, l'anno sotto esame ha visto Modi emarginare o travolgere tutti i propri oppositori interni ed esterni.

In questa marcia inarrestabile, il controverso capo ministro del Gujarat ha potuto contare su due potenti alleati: quella che la stampa indiana ama definire «India inc.», cioè il grande capitale economico e

finanziario, e l'RSS (*Rashtriya Swayamsevak Sangh*), la potente organizzazione extraparlamentare alla guida delle forze dell'Induismo politico. L'appoggio di India inc. a Modi era in un certo modo scontato, dato che era dal tempo della campagna per le elezioni generali del 2009 che alcuni dei più potenti capitalisti indiani avevano esplicitato la loro preferenza per Modi come primo ministro [W/IE 14 gennaio 2009, «Anil Ambani, Sunil Mittal endorse Modi as PM»]. Da allora i rapporti fra Modi, il campione dello sviluppo neoliberista più sfrenato, e i grandi capitalisti indiani si era fatto solo più stretto e più cordiale. Una chiara dimostrazione di questo rapporto privilegiato la si è avuta in occasione della sessione del 2013 del *Vibrant Gujarat Global Investors Summit*, quando i fratelli Ambani, probabilmente i più potenti capitalisti indiani, hanno lodato Modi come un leader di «grande visione» (Mukesh Ambani), sullo stesso piano del Mahatma Gandhi (Anil Ambani). Nella medesima occasione, Ratan Tata, capo di uno storico impero industriale, è stato solo marginalmente meno prodigo di lodi sulla personalità e sull'operato di Modi [TOI 11 gennaio 2013, «Vibrant Gujarat Summit 2013: Anil Ambani compares Narendra Modi to Gandhi, Sardar Patel»; ibid., «Vibrant Gujarat Summit 2013: Ratan Tata praises Narendra Modi»].

Nel corso dell'anno, l'entusiastico sostegno di quasi tutti i maggiori capitalisti indiani a Modi è diventato ancora più esplicito. Significativamente, all'inizio di settembre, l'annuale *CEO confidence survey* realizzata dall'«Economic Times», il più prestigioso dei quotidiani economici indiani, rivelava che, sui 100 *Chief Executive Officers* delle maggiori società indiane intervistati, per quanto 58 non avessero particolari propensioni per il BJP rispetto al Congresso o viceversa, ben 74 (cioè i tre quarti di loro) aveva una netta preferenza per Narendra Modi rispetto a Rahul Gandhi. Quest'ultimo aveva l'appoggio di appena 7 dei 100 CEO intervistati [W/ET 6 settembre 2013, «CEO confidence survey: Almost three fourths back Narendra Modi; less than 10% want Rahul Gandhi as PM»].

L'appoggio di India Inc. al capo ministro del Gujarat era prezioso da due punti di vista. Il primo, ovviamente, era rappresentato dal flusso di denaro destinato ad alimentare la campagna elettorale di Modi (anche se, coerentemente con la loro tradizionale filosofia politica, i grandi capitalisti indiani non facevano mancare fondi neppure al Congresso). Il secondo, a giudizio di chi scrive in definitiva più importante, era dato dall'appoggio senza se e senza ma (con pochissime eccezioni) alla candidatura di Modi da parte dei mezzi d'informazione (in misura preponderante sotto il controllo dei grandi capitalisti). Nel corso del 2013 la quasi totalità dei media indiani diventava protagonista di una sistematica campagna caratterizzata non solo dall'esaltazione delle supposte qualità di leadership di Modi, ma dalla metodica non menzione di una serie di scottanti questioni concernenti il suo passato di politico e di amministratore. Naturalmente, il ruolo di

Modi nel pogrom anti musulmano del Gujarat del 2002 era un problema troppo grosso per essere sottaciuto; ma, certamente, anch'esso veniva in un certo modo circoscritto, ridotto ad una temporanea aberrazione, a un episodio senza importanza, i cui reali responsabili erano in realtà altri. Da questo punto di vista sono state preziose le dichiarazioni rilasciate da K. P. S. Gill in occasione della pubblicazione di una sua biografia autorizzata. Gill è il super poliziotto che, a suo tempo, aveva stroncato con mano ferrea l'insorgenza sikh in Punjab e che, nel 2002, era stato inviato dal governo centrale per affiancare Modi nel riportare l'ordine nel Gujarat, sconvolto dai pogrom anti musulmani. Ebbene, Gill ha esonerato Modi da ogni responsabilità, affermando che questa ricadeva sia sulla locale polizia, infiltrata da forze estremiste, sia sugli stati vicini, che avevano negato al capo ministro del Gujarat l'appoggio delle proprie forze dell'ordine [W/IE 1° novembre 2013, «KPS Gill, former security adviser to Modi, gives him clean chit on riots»].

L'incessante e sistematica campagna pro Modi ha presentato il capo ministro del Gujarat come il leader moderno, decisionista e dinamico, l'uomo in grado di fare, che avrebbe replicato il miracolo economico del Gujarat a livello panindiano. Contemporaneamente i media hanno taciuto o sottovalutato sia il costo sociale di tale miracolo economico, sia il fatto che l'altro aspetto della linea politica di Modi il modernizzatore fosse il perseguimento degli obiettivi tradizionali dell'induismo politico: la realizzazione, cioè, di una società dove solo gli indù fossero cittadini di prima classe e dove alle minoranze, in particolare a quella musulmana, sarebbe toccato un ruolo subordinato. Quest'opera di sistematico oscuramento delle contraddizioni alla base della posizione politica di Modi ha senz'altro contribuito a promuoverne la posizione come l'idolo dell'influente classe media indiana. Chi scrive non è stato certo l'unico osservatore della scena politica indiana che, nel corso dell'anno sotto esame, abbia notato il compattarsi dietro la figura di Modi di gran parte della classe media indiana, compresi, paradossalmente, molti di coloro che, dopo il pogrom anti musulmano del 2002, avevano preso le distanze dal BJP.

In realtà, per quanto oscurata il più possibile dai mezzi d'informazione, l'importanza crescente e il ruolo determinante delle forze dell'induismo politico nel promuovere la candidatura di Modi è diventata sempre più evidente. In effetti, come si è anticipato, le forze dell'induismo politico, ma soprattutto la sua organizzazione più potente, l'RSS, si sono rivelate come l'altro alleato chiave, accanto al grande capitale nazionale, che ha spianato la strada di Modi.

È stato uno sviluppo che, ancora alla fine del 2012, appariva tutt'altro che scontato. Ancora in quel periodo, infatti, la posizione dell'RSS nei confronti di Modi appariva profondamente ambivalente. Se è vero che Modi sposava senza riserve l'ideologia dell'*Hindutva* («induità») portata avanti dall'RSS e se è vero che anche Modi, come

quasi tutti i leader del BJP, proveniva dalla fila dell'RSS, è anche vero che il capo ministro del Gujarat non piaceva alla leadership dell'organizzazione madre dell'induismo politico per la sua esplicita indisponibilità ad uniformarsi alle sue direttive e per il culto della personalità che fioriva intorno a lui, da lui stesso incoraggiato. Tuttavia, nei primi mesi del 2013 è diventato chiaro al di là di ogni possibile dubbio che la leadership dell'RSS, nonostante le sue precedenti riserve, aveva infine fatto una precisa scelta di campo a favore dell'uomo politico gujarati. È da quel momento che l'ascesa di Modi è diventata inarrestabile, nonostante l'opposizione sia all'interno del partito sia nell'ambito dell'NDA.

L'opposizione interna al partito era capeggiata da Lal K. Advani, in definitiva colui che aveva fatto del BJP un partito di massa e, al tempo dei governi Vajpayee (1998-2004), il numero due del gabinetto, con la duplice carica di vice primo ministro e ministro dell'Interno. Già durante il periodo ministeriale, ma in maniera ancora più netta negli anni successivi, Advani si era fatto interprete, anche se senza un gran successo, della posizione politica che rivendicava l'autonomia del BJP rispetto all'RSS (che, tradizionalmente, teleguidava non solo le altre formazioni extraparlamentari dell'induismo politico, ma anche il partito che le rappresentava a livello parlamentare: prima il *Jana Sangh* e poi, dal 1980, il BJP).

In questo desiderio di autonomia, la posizione di Advani non appariva poi così lontana da quella di Modi. Come sopra ricordato, era proprio la volontà di indipendenza dell'uomo politico gujarati nei confronti di qualsiasi condizionamento ad essere stata uno degli elementi che rendevano Modi sospetto agli occhi della leadership dell'RSS. In realtà, l'opposizione di Advani nei confronti di Modi, più che di natura ideologica, era di carattere personale: Advani, nato nel 1927, nonostante l'età, non aveva ancora rinunciato all'idea di diventare primo ministro; questo spiega come vedesse con gelosia l'ascesa di un leader molto più giovane (Modi è nato nel 1950), che in passato era stato un suo pupillo e che ora intendeva sostituirlo.

Nella sua opposizione all'uomo politico gujarati, Advani aveva l'appoggio di un buon numero dei leader più influenti e più anziani del partito, fra cui Sushma Swaraj e Yashwant Sinha. In effetti, all'inizio dell'anno sotto esame (23 gennaio), Advani è sembrato dare una dimostrazione del suo perdurante peso politico, giocando un ruolo chiave nell'impedire la rielezione di Nitin Gadkari a presidente del BJP, nonostante che la candidatura di quest'ultimo fosse sponsorizzata dall'RSS.

Quella di Advani, però, si è rivelata non solo la sua ultima vittoria ma, soprattutto, una vittoria di Pirro. Il candidato eletto al posto di Gadkari, Rajnath Singh, infatti, non ha tardato a dimostrarsi un ossequioso esecutore dei voleri del *sarsanghchalak* (leader supremo) dell'RSS, Mohan Bhagwat [TSW 26 gennaio 2013, «Rajnath takes

charge, vow to fight UPA», p. 1; ibidem 6 aprile 2013, «New BJP team reflects dawn of Gen Next», p. 5].

Quali fossero i reali rapporti di forze all'interno del BJP lo si è visto con chiarezza alla fine di marzo, quando il nuovo presidente ha ricostituito gli organi direttivi del partito. L'avvicendamento in questione ha dimostrato due cose: la prima è stata che il nuovo gruppo dirigente del BJP era stato scelto da Rajnath Singh in stretta consultazione con la leadership dell'RSS, tanto che la gran parte dei suoi membri era formata da leader, come Varun Gandhi e Uma Bharti, noti per la loro viscerale identificazione con l'ideologia del fondamentalismo indù; la seconda cosa era il fatto che la quasi totalità del nuovo direttivo era formata da persone favorevoli alla candidatura di Modi a primo ministro. In effetti, lo stesso Modi era stato incluso nel direttivo; un fatto di per sé significativo, dato che l'uomo politico gujarati era l'unico capo ministro scelto per tale ruolo. Automaticamente, questo lo aveva posto su un piano diverso e superiore rispetto agli altri capi ministro del BJP che, pure, come Shivraj Singh Chauhan del Madhya Pradesh e Raman Singh del Chhattisgarh, non solo avevano governato con distinzione, ma, al pari di Modi, avevano guidato il partito alla vittoria nei rispettivi stati per tre volte consecutive.

In sostanza, come argomentato da una nota giornalista, Seema Mustafa, la nuova configurazione degli equilibri di potere interni del BJP prefigurava due necessari sviluppi: l'inevitabilità della scelta di Modi come candidato ufficiale del BJP e l'inevitabilità della rottura con il principale oppositore di Modi nell'ambito dell'NDA, il *Janata Dal (United)* del Bihar [TSW 6 aprile 2013, «Messages to take home from BJP's organisational reshuffle», p. 5].

Gli sviluppi preconizzati dalla Mustafa si sono regolarmente verificati nei mesi successivi. Il 9 giugno, al termine di una riunione di due giorni dell'esecutivo del BJP – a cui, per altro, non avevano preso parte molti dei pesi massimi del partito, incluso Advani e la maggior parte dei leader a lui vicini – Rajnath Singh ha annunciato la decisione di investire Modi della carica di capo della campagna elettorale in vista delle prossime elezioni generali [W/DH 9 giugno 2013, «BJP names Narendra Modi as election campaign committee head»].

Si è trattato di una decisione universalmente interpretata come il primo passo ufficiale in direzione dell'investitura del capo ministro gujarati come candidato ufficiale del partito alla carica di primo ministro. Ciò ha portato un furibondo Advani a deprecare il modo di funzionare del partito (dato che una decisione così importante era stata presa in sua assenza), dimettendosi per protesta da tutte le cariche da lui detenute (Advani era membro del *Parliamentary Board*, del *National Executive* e dell'*Election Committee*).

La ribellione di Advani non è però durata molto, anche grazie al diretto intervento del *sarsanghchalak* dell'RSS, Mohan Bhagwat, che, nel corso di un incontro personale con l'ex vice primo ministro, lo

ha indotto a ritirare le proprie dimissioni appena ventiquattro ore dopo averle date. Si è trattato di una decisione resa in un certo modo inevitabile dallo sfaldamento del gruppo di leader che, fino a quel momento, aveva fatto capo ad Advani e che, quando si era giunti allo scontro finale, si erano dimostrati timidi o si erano dissociati dall'attacco a Modi [W/HT 10 giugno 2013, «Angry Advani shoots off resignation letter, BJP in crisis after Modi's promotion»; ibidem, «The inside story: why LK Advani 'resigned' from BJP»; W/TOI 11 giugno 2013, «Advani withdraws resignation, RSS brokers truce to end crisis»; W/NDTV 11 giugno, «Reconciled. LK Advani back on board, Narendra Modi untouched»].

Il dramma a proposito della selezione di Modi come capo ufficiale della campagna elettorale del BJP si era appena concluso quando si è verificata la seconda conseguenza prefigurata dalla ricostituzione dell'esecutivo del partito nel marzo precedente: in altre parole vi è stata la rottura dell'alleanza che aveva legato il *Janata Dal (United)* al BJP fin dal 1996. Del resto, che il JD(U) fosse totalmente indisponibile a qualsiasi soluzione politica che proiettasse Modi come leader supremo del BJP e, quindi, per estensione, come capo dell'NDA, era chiaro a livello implicito fin dal tempo della campagna elettorale del 2009 e, a livello esplicito, per lo meno dall'estate del 2012 [W/IE 12 giugno 2012, «JD(U) ups attack: Will leave NDA if Modi is PM»]. Coerentemente con le sue precedenti prese di posizione, il JD(U), sotto la guida di Nitish Kumar, il capo ministro del Bihar, ha rotto l'alleanza con l'NDA sia a livello nazionale, sia a livello locale. In Bihar, ciò ha portato all'uscita del BJP dalla maggioranza, senza che, per altro, questo comportasse la caduta del governo [TSW 22 giugno 2013, «Nitish Kumar pulls the plug on NDA», p. 3; ibidem, «JD-U resolution slams 'autocratic personality cult' in BJP», p. 3; ibidem, «Nitish wins confidence vote as BJP walks out»].

La rottura fra il JD(U) e il BJP, verificatasi nella seconda decade di giugno, ha portato alla fuoruscita dall'NDA del suo secondo partito più importante. Dato che, negli anni precedenti, l'NDA aveva subìto un continuo processo di logoramento, perdendo un componente dopo l'altro, la rottura con il partito di Nitish Kumar ha ridotto l'NDA a solo tre partiti politicamente rilevanti – il BJP, lo *Shiv Sena* del Maharashtra e lo *Shiromani Akali Dal* del Punjab – oltre ad un certo numero di formazioni minori che, però, erano di scarso o di scarsissimo peso politico [W/DH 16 giugno 2013, «NDA camp left almost empty as JD-U leaves»].

Si è trattato di uno sviluppo in sé politicamente significativo: esso segnalava la decisione del BJP di puntare a correre da solo, senza troppo preoccuparsi degli eventuali alleati. Era quindi evidente la convinzione del BJP (e dell'RSS) di riuscire non solo a sorpassare il Congresso, diventando il primo partito nella Lok Sabha, ma di ottenere un numero di seggi tali da renderlo il partito chiave per la

formazione della maggioranza nella camera bassa che sarebbe uscita dalle elezioni generali del 2014. Nelle valutazioni degli strateghi dell'induismo politico, ciò avrebbe indotto o costretto una serie di partiti minori a ricercarne l'alleanza e ad accettarne le condizioni. Sempre secondo gli strateghi del BJP, questo era un risultato ottenibile se il partito avesse conquistato dai 180 ai 200 seggi nella Lok Sabha (formata da un massimo di 550 membri eletti).

Evidentemente, l'RSS e la nuova dirigenza del BJP erano convinti di riuscire a centrare l'obiettivo sotto la guida di Narendra Modi. Il passo formale di dichiarare apertamente Modi come il leader ufficiale del BJP per la carica di primo ministro è stato ancora ritardato di qualche mese, forse anche per la sorda opposizione che un non ancora rassegnato Advani e i suoi ultimi fedelissimi continuavano ad opporre [W/H 16 settembre 2013, «Advani gives in, endorses Modi's candidacy»]. Infine, il 13 settembre, Narendra Modi, la «faccia più popolare del BJP», veniva ufficialmente investito della candidatura a primo ministro dal *Parliamentary Board* del partito. Ancora una volta, un ruolo decisivo nella vittoria di Modi era stato svolto – a quanto sembra – dal diretto intervento dell'RSS [TSW 21 settembre 2013, «BJP names Modi», p. 4; ibidem, «RSS upper hand in Modi's anointment?», p. 4].

3.2. *L'incerta navigazione di Rahul Gandhi*

Tanto era lineare e irresistibile l'ascesa di Narendra Modi nel firmamento politico indiano, nonostante tutte le opposizioni sul suo cammino, tanto era esitante, incerto, perfino periclitante il moto in quello stesso firmamento dell'uomo politico che appariva predestinato ad affrontarlo nelle future elezioni generali: Rahul Gandhi. Fin da quando Sonia Gandhi, alla dimane dell'inaspettata e clamorosa vittoria del Congresso nelle elezioni del 2004, aveva scelto Manmohan Singh per la carica di primo ministro, ai più era apparso chiaro che la scelta in questione avesse fra le sue finalità anche quella di preparare la via alla medesima carica per il di lei figlio, Rahul. Manmohan Singh (classe 1932) era, infatti, non solo un politico già anziano al momento della sua selezione a primo ministro da parte di Sonia Gandhi, ma, soprattutto, un personaggio tanto debole politicamente da essere incapace perfino di vincere un seggio alla Lok Sabha (significativamente Singh è sempre stato eletto alla Rajya Sabha, dove il corpo elettorale è composto dai membri dei parlamenti statali). In altre parole, Singh era l'ideale candidato di transizione, che sarebbe rimasto al potere solo fino a quando lo avesse voluto la presidente del Congresso e che, in ogni caso, nonostante gli immensi poteri di un primo ministro indiano, difficilmente sarebbe stato in grado di sfidare una presidente del partito che si era rivelata la vera mobilitatrice del voto popolare che andava al Congresso.

Nel 2007, con l'elezione di Rahul Gandhi a segretario del Congresso, era diventato chiaro a tutti che la madre lo aveva selezionato come erede politico della dinastia Nehru-Gandhi, in preferenza alla figlia maggiore, Priyanka Vadra. Nel 2009, poi, il giovane Gandhi aveva partecipato attivamente alla campagna elettorale per le elezioni generali di quell'anno, svolgendo un ruolo importante nel successo conquistato dal Congresso. Tuttavia, negli anni seguenti, Rahul Gandhi, invece di emergere definitivamente come un leader di primo livello, con una base di potere propria, non era sembrato in grado di dare un seguito concreto al successo del 2009, riconquistando per il Congresso – come si era proposto – il grande stato chiave dell'Uttar Pradesh (in passato, con il Gujarat, l'architrave del sistema di potere del partito a livello nazionale). Analogamente, gli sforzi da lui fatti di rivitalizzare e riorganizzare il partito – in verità sforzi occasionali e, nel complesso, superficiali – non avevano portato a nessun risultato concreto. La partecipazione di Rahul Gandhi alle campagne elettorali per le elezioni statali nel periodo posteriore alle elezioni generali del 2009, inoltre, si era rivelata, quando vi era stata, scarsamente incisiva. Infine, era apparsa chiara a tutti la riluttanza del giovane Gandhi ad assumere un incarico ministeriale, come avrebbe indubbiamente potuto fare, se solo lo avesse voluto. Si trattava di una riluttanza che veniva giustificata dal rampollo della dinastia Nehru-Gandhi con l'affermazione che la sua preoccupazione principale fosse in realtà quella di rinnovare e riorganizzare un partito che, come il Congresso, di tale rinnovamento e riorganizzazione aveva un gran bisogno. Il problema era che, come appena detto, gli sforzi di rinnovamento portati avanti dal giovane Gandhi erano apparsi da un lato occasionali e velleitari, mentre, da un altro lato, avevano portato a ben pochi risultati concreti. A chi scrive, Rahul Gandhi è sempre apparso come un protagonista riluttante della vita politica indiana; riluttante perché scarsamente interessato ad un compito che aveva assunto per un (malinteso?) senso di dovere nei confronti della famiglia e per cui, in definitiva (come rivelato dalle innumerevoli gaffe politiche da lui fatte negli ultimi anni), non è mai sembrato particolarmente portato. Ciò nonostante, all'inizio dell'anno sotto esame, a conclusione di un *Chintan Shivir* («campo di riflessione») del Congresso della durata di due giorni a Jaipur, lo stato maggiore del partito, il CWC (*Congress Working Committee*) lo eleggeva vice presidente del Congresso, cioè numero 2 del partito, dopo la stessa Sonia Gandhi [WTrib 20 gennaio 2013, «Rahul gets bigger role in Cong, named vice-president»].

Fin da subito, la stampa indiana ha interpretato tale decisione come strategica nel proiettare Rahul Gandhi quale leader del partito nella campagna elettorale in vista delle elezioni generali del 2014 [ad es. W/Teh 19 gennaio 2013, «Rahul Gandhi To Lead Congress In 2014 Elections»]. A sua volta – come sarebbe stato il caso con Modi, di lì a qualche mese – questa scelta è apparsa tale da prefigurare quella di

Rahul a futuro primo ministro dell'Unione Indiana, in caso di vittoria del Congresso. D'altra parte, sempre come nel caso di Modi, l'elevazione di Rahul Gandhi a candidato ufficiale alla carica di primo ministro era richiesta in maniera sempre più rumorosa da una parte cospicua del partito [ad es. TSW 30 marzo 2013, «Congress renews Rahul-as-PM pitch», p. 3]. A differenza di Modi, tuttavia, era lo stesso Rahul che, come Cesare quando gli venne offerta la corona di re di Roma, appariva – o, quanto meno, si dichiarava – riluttante ad accettare la candidatura a primo ministro [TSW 9 marzo 2013, «I don't want to become PM: Rahul», p. 2; TSW 13 aprile 2013, «'Talk about my becoming PM is all smoke'», p. 5]. Sta di fatto che, per tutto l'anno sotto esame, i vertici del Congresso (completamente dominati dalla volontà di Sonia Gandhi, è appena il caso di ricordarlo) evitavano una chiara scelta di Rahul come candidato ufficiale del partito. Anche quando il BJP, dopo le lotte interne a cui abbiamo accennato, ha finalmente preso la decisione di candidare ufficialmente Modi a primo ministro, il Congresso evitava di fare una scelta analoga a favore di Rahul Gandhi. La linea ufficiale era che la politica del Congresso era sempre stata quella di scegliere il candidato a primo ministro non prima, ma dopo le elezioni [W/TOI 12 luglio 2013, «Congress will not declare Rahul Gandhi as PM candidate: Digvijaya Singh»; W/ET 14 settembre, «Congress not to declare PM candidate before 2014 polls»; W/R 27 settembre 2013, «The Congress's prime ministerial candidate: A mystery»].

L'unica cosa che appariva chiara al di là di ogni dubbio – anche se neppure questa veniva dichiarata ufficialmente – era il fatto che Manmohan Singh non sarebbe stato il nuovo primo ministro, anche nel caso di una vittoria del Congresso. Singh, infatti, pur rifiutando di pronunciarsi sulla possibilità o meno di una sua ricandidatura, in più di un'occasione si dichiarava pronto ad accettare «in qualsiasi momento» (*any day*) Rahul Gandhi come primo ministro e «felicissimo» alla prospettiva «di lavorare nel Congresso sotto la leadership di Rahul Gandhi» [TSW 13 aprile 2013, «Singh does not rule out third term», p. 5; TSW 14 settembre 2013, «Rahul is Singh's PM Choice», p. 4].

In questo contesto, nei mesi successivi alla sua investitura a numero 2 del Congresso, Rahul Gandhi, come del resto Modi, portava avanti la sua campagna elettorale. Ma mentre quella di Modi era (o era rappresentata dai media) come incisiva e organizzata intorno al tema forte dell'applicazione a livello panindiano della ricetta che aveva portato allo sviluppo economico del Gujarat, quella del giovane Gandhi appariva sfocata e generica. In proposito, bisogna notare che il vice presidente del Congresso, nel corso della sua campagna, faceva propria una serie di temi ampiamente condivisibili: la necessità di realizzare «una crescita inclusiva onnicomprensiva» (*all-encompassing inclusive growth*), quella di democratizzare i partiti indiani, ad incominciare dal suo, quella di combattere i mali che affliggevano la società indiana, a partire dalla corruzione. Tuttavia le sue prese di posizione apparivano poco convincenti

per una serie di ragioni: una era il modo stesso in cui tali proposte erano fatte (spesso leggendo testi preparati, dei quali Rahul Gandhi sembrava non avere una piena comprensione); un'altra era la difficoltà del giovane Gandhi di scendere dalle generalizzazioni alle proposte concrete; una terza era l'incapacità di intervenire in modo rapido e puntuale in occasione di una serie di crisi verificatesi nel corso dell'anno (su cui non possiamo soffermarci per ragioni di spazio); una quarta era che almeno alcune delle condivisibili prese di posizione di carattere generale apparivano arrivare in ritardo, tanto da prestare il fianco all'accusa di essere parole vuote, dette solo in vista delle elezioni del 2014. In particolare, veniva ricordato come Rahul Gandhi, pur essendo segretario del Congresso fin dal 2007, non avesse mai preso una posizione decisa sulla questione degli scandali che avevano coinvolto il suo partito dal 2010.

3.3. *Il test delle elezioni statali*

Come di fatto inevitabile in un sistema politico caratterizzato dalla presenza di 28 stati e di sette territori (fra cui quello di Delhi, più importante di molti stati), anche il 2013 è stato caratterizzato da una serie di elezioni: a maggio nel Karnataka e a dicembre a Delhi, nel Madhya Pradesh, nel Chhattisgarh, nel Rajasthan e nel Mizoram.

È chiaro da tempo che gli esiti elettorali negli stati sono influenzati solo in misura minima dai grandi temi prominenti a livello nazionale; a determinare gli esiti delle elezioni negli stati e nei territori sono invece i fattori locali. Il che significa che è difficile considerare i risultati delle elezioni statali come un'indicazione degna di fede delle linee di tendenza politiche presenti a livello nazionale. Ma è un dato di fatto che, ciò nonostante, di regola, difficilmente commentatori, giornalisti e uomini politici resistono alla tentazione di interpretare tali esiti come un test sulla buona salute o meno delle principali forze politiche a livello nazionale. Questo è vero soprattutto nel caso di elezioni simultanee in più stati o di elezioni in uno stato importante.

Nel corso dell'anno sotto esame, ciò che ha ulteriormente incoraggiato commentatori e uomini politici a interpretare i risultati elettorali come un'indicazione del trend nazionale è stato, oltre al numero degli stati coinvolti, il fatto che i sistemi elettorali degli stati e del territorio coinvolti fossero essenzialmente bipolari, caratterizzati (con l'eccezione del Mizoram) dalla contrapposizione diretta fra il Congresso e il BJP. La stessa contrapposizione, cioè, che, a detta dei commentatori, era destinata a caratterizzare le elezioni nazionali.

Nel Karnataka, la prova elettorale si è risolta in una netta vittoria per il Congresso e in una grave disfatta per il BJP (vedi tab. 1). Qui, infatti, il BJP, al governo nella legislatura 2008-13, è stato sconfitto dal Congresso, che ha conquistato la maggioranza assoluta dei seggi.

Si è trattato di un esito in cui ha giocato un ruolo chiave il fatto che il locale BJP avesse subito una scissione. Da questa era nato

il *Karnataka Janata Paksha*, che, per quanto dimostratosi in grado di vincere solo in un numero limitatissimo di circoscrizioni (6 su 217), presentandosi in tutte aveva diviso il voto della destra indù. In un sistema elettorale uninominale puro, come quello indiano, il risultato è stato catastrofico per il BJP, spianando la strada al Congresso (che, del resto, sempre a causa delle peculiarità del sistema uninominale puro, nelle precedenti elezioni statali, pur avendo ottenuto un voto popolare lievemente superiore a quello del BJP, aveva vinto meno seggi) [TSW 11 maggio 2013, «Congress wins big, BJP down and out in K'taka», p. 1, e tab. 1].

Tab. 1 - Elezioni statali del Karnataka

Partiti	Seggi vinti nel 2013	Seggi vinti nel 2008	Percentuale dei voti espressi nel 2013	Percentuale dei voti espressi nel 2008
Congresso	121	80	37%	35%
BJP	40	110	20%	34%
Janata Dal (Secular)	40	28	20%	19%
Altri	16 (di cui 6 al Karnataka Janata Paksha)	6	23%	12%

NB. Le percentuali sono approssimate all'unità
Fonti: Indian Elections Affairs (http://electionsaffairs.com); Election Commission of India – State Elections, 2008 Legislative Assembly of Karnataka (http://eci.nic.in/eci_main/StatisticalReports/AE2008/stats_report_KT2008.pdf), pp. 11-12.

La sconfitta del BJP in Karnataka è stata simbolicamente importante anche a livello nazionale, in quanto il Karnataka era l'unico stato meridionale dove il partito dei fondamentalisti indù fosse riuscito, in passato, non solo ad ottenere buoni risultati elettorali, ma anche a formare un governo. L'esito elettorale nel Karnataka, quindi, è stato un'iniezione d'energia per il Congresso. Bisogna subito aggiungere che questo effetto positivo non è durato a lungo: il venire alla luce di vecchi e nuovi scandali legati a problemi di corruzione in cui era coinvolto il partito di maggioranza portava alle dimissioni del ministro delle Ferrovie, P. K. Bansal, e di quello della giustizia, Ashwani Kumar [W/O Outlook 13 giugno 2014, «Year of the Dark Horse», § 3]. Nei mesi seguenti, l'inetta campagna elettorale condotta da Rahul Gandhi e quella ben più incisiva di cui era protagonista Narendra Modi hanno messo in luce l'indebolimento del Congresso e il rafforzamento

del BJP. Quando, l'8 dicembre, sono diventati noti i risultati a Delhi, nel Madhya Pradesh, nel Chhattisgarh e nel Rajasthan (i risultati nel Mizoram sono stati resi pubblici il giorno dopo) è stato chiaro che il Congresso aveva subito una disfatta di dimensioni impressionanti: nel Rajasthan e a Delhi il Congresso era stato sbalzato dal potere, mentre nel Madhya Pradesh e nel Chhattisgarh, dove il partito della famiglia Gandhi era all'opposizione e il BJP al potere, quest'ultimo si era mantenuto in sella senza troppa difficoltà (nel Chhattisgarh) o addirittura realizzando un balzo in avanti (nel Madhya Pradesh) [Tabelle 2, 3].

Tab. 2 – Elezioni statali nel Madhya Pradesh, nel Chhattisgarh e nel Rajasthan

Partiti	Madhya Pradesh (230 seggi)		Chhattisgarh (90 seggi)		Rajasthan (199 seggi su 200)	
	Seggi vinti	Variazione rispetto alle precedenti elezioni	Seggi vinti	Variazione rispetto alle precedenti elezioni	Seggi vinti	Variazione rispetto alle precedenti elezioni
BJP	165	+22	49	-2	162	+83
Congresso	58	-13	39	+2	21	-74
Altri	7	-8	2	0	16	-10

Fonti: The Indian Express 8 dicembre 2013; Indian Elections Affairs (http://electionsaffairs.com)

Tab. 3 - Elezioni statali nel Territorio di Delhi (70 seggi)

Partiti	Seggi vinti	Variazione rispetto alle precedenti elezioni
BJP	32	+9
Congresso	8	-35
AAP (Aam Aadmi Party)	28	+28
Altri	2	-2

Fonti: The Indian Express 8 dicembre 2013; Indian Elections Affairs (http://electionsaffairs.com)

Gli esiti nel Mizoram, che hanno visto una convincente vittoria del Congresso, riconfermato come il partito di governo, sono stati una ben misera consolazione. Non solo il Mizoram è uno degli stati più piccoli dell'Unione (che elegge un solo deputato alla *Lok Sabha*, contro i 73 eletti dagli altri tre stati andati alle urne più il territorio di Delhi), ma ha caratteristiche particolari che, come gli altri stati del Nord-est, a parte l'Assam, lo pone in una classe a parte rispetto alla maggioranza degli stati indiani.

Tab. 4 - Risultati delle elezioni statali in Mizoram

Partiti	Seggi vinti nel 2009	Seggi vinti nel 2008
Congresso	34	32
Mizo National Front	5	3
BJP	0	0
Altri	1	5

Fonti: Indian Elections Affairs (http://electionaffairs.com); Vanglaini 9 dicembre 2013 (http://www.vanglaini.org/archive?date=09-12-2013); NDTV 12 dicembre 2013, «Congress wins Mizoram seat after re-poll counting».

3.4. *La sorpresa di Delhi*

I risultati delle elezioni statali di dicembre, in genere interpretati come la prova generale in vista delle elezioni del 2014, sono stati letti come una chiara indicazione del fatto che il Congresso, incapace di esprimere un leader all'altezza della situazione, fosse ormai sulla via del tramonto e destinato ad essere eclissato dal BJP. Ad un esame più attento, però, questa lettura appariva meno certa di quanto fosse sembrato in un primo momento. A metterla in dubbio erano i risultati a Delhi. Qui il Congresso aveva subìto una disfatta pesantissima, precipitando da 43 seggi ad otto e vedendo la stessa Sheila Dikshit, un peso massimo del Congresso e per tre volte consecutive capo ministro di Delhi, perdere il proprio seggio; d'altra parte il BJP era salito da 23 a 32 seggi. Il problema è stato che, sia pure di poco, il BJP ha mancato la conquista della maggioranza assoluta, ciò che, in ultima analisi, è stata la diretta conseguenza dell'emergere di un nuovo partito, l'*Aam Aadmi Party* (AAP), il «partito dell'uomo comune», presentatosi per la prima volta alle elezioni. Sotto la guida di Arvind Kejriwal, che si è presentato nella stessa circoscrizione della capo ministro uscente, emergendo vincitore, l'APP ha inaspettatamente conquistato ben 28 seggi, posizionandosi come il secondo partito nel territorio di Delhi. Con ciò stesso, oltre a fare a pezzi il Congresso, ha trasformato quella

del BJP in una vittoria di Pirro, determinando una situazione in cui nessuno dei tre maggiori partiti – il BJP, il Congresso e l'APP – era in grado di formare il governo da solo.

Arvind Kejriwal era stato uno dei luogotenenti di Anna Hazare, il protagonista di quel movimento anti corruzione che, nel 2011, aveva dominato la politica indiana, per poi entrare in una fase di rapido e apparentemente inarrestabile declino l'anno successivo [AM 2011, pp. 119-63]. Nel corso del 2012, mentre il movimento era apparso sempre più in difficoltà, era diventata sempre più visibile una frattura al suo interno: da un lato vi era il padre padrone del movimento, Anna Hazare, che, in sostanza, intendeva proseguire la propria azione attraverso tecniche gandhiane o asserite tali, quali gli scioperi della fame e le dimostrazioni di piazza; dall'altra vi era Arvind Kejriwal, ormai convinto che l'unico modo per dare un seguito concreto al movimento consistesse nel trasformarlo in un vero e proprio partito, che proseguisse la lotta anti corruzione con le tecniche proprie della politica parlamentare. Il 2 ottobre 2012, come ricordato nel precedente numero di Asia Maior, Kejriwal faceva il gran passo, annunciando formalmente la costituzione dell'AAP. Sempre nello stesso numero di Asia Maior si ricordava come il partito di Kejriwal non sembrasse avere i vantaggi iniziali che, in passato, avevano permesso l'emergere improvviso di partiti quali il *Telugu Desam Party* di N. T. Rama Rao o il *Janata Dal* di V. P. Singh (cioè leader di grande carisma e/o quadri formati da politici esperti) [AM 2012, pp. 156-64].

Quella di Asia Maior era una valutazione che ha continuato ad essere condivisa dalla quasi totalità dei commentatori non solo alla fine del 2012, ma, in pratica, fino alla vigilia dei risultati elettorali a Delhi dell'anno successivo. Nel 2013, infatti, l'AAP, impegnato nella campagna elettorale a Delhi, era apparso in difficoltà (o, quanto meno, questa era l'impressione che era stata convogliata dai media indiani). Invece, come si è detto, del tutto inaspettatamente, l'AAP – irrompendo in un sistema politico come quello di Delhi, da lungo tempo rigidamente bipartitico e incentrato sulla contrapposizione fra Congresso e BJP – si era piazzato secondo, con appena quattro seggi meno del vincitore, il BJP. E, come si è già ricordato, l'emergere dell'AAP aveva trasformato il primato conquistato dal partito della Destra indù in una vittoria di Pirro: il BJP, infatti, si è presto reso conto non solo di non essere in grado di formare il governo per conto proprio, ma neppure di poterlo formare in alleanza con l'AAP.

L'AAP, infatti, rappresentava l'ala progressista del vecchio movimento anti corruzione, quella cioè che, a differenza di Anna Hazare o di Baba Ramdev, non aveva mai avuto simpatie per la Destra indù. Significativamente il partito di Kejriwal aveva condotto la sua campagna elettorale evitando accuratamente quelle politiche identitarie che, in maniera più o meno marcata, caratterizzano l'operato politico di praticamente tutti i partiti indiani. Viceversa aveva puntato a venire

incontro alle esigenze dell'elettorato sviluppando due temi: la lotta alla corruzione e la lotta all'inflazione. In quest'ultima prospettiva, il partito prometteva un taglio delle bollette elettriche del 50% e l'assegnazione gratuita di 700 litri d'acqua al giorno per ciascuna unità familiare [W/TOI 23 dicembre 2013, «AAP announces it will form govt in Delhi; Kejriwal meets LG», § 11].

Nonostante il programmatico rifiuto di far appello alle solidarietà di religione, di casta o di etnia (o, forse, appunto per questo), il nuovo partito era riuscito a fare passare il suo messaggio non solo nei quartieri bene della capitale, quali Greater Kailash e Malviya Nagar, ma anche in quartieri poveri come Burari e Ambedkar Nagar [W/F 27 dicembre 2013, «Third Force», spec. § 3; W/F «Decisive defeat»; W/O 13 gennaio 2013, «Year of the Dark Horse»]. In sostanza, se pur caratterizzato da un'ideologia non pienamente formata (il partito non aveva preso posizione su una serie di questioni scottanti della politica indiana), l'AAP appariva fortemente contraddistinto da un laicismo che, a differenza del caso di altri partiti sedicenti laici, non appariva solo di facciata. Un fatto che, indubbiamente, aveva attratto gli strati giovani dell'elettorato, la cui attitudine appare ormai da anni sempre meno condizionata dalle questioni identitarie, fin qui così importanti nella politica indiana. Non stupisce più di tanto, quindi, che l'AAP rifiutasse di appoggiare un governo formato dal BJP.

3.5. *Il risultato elettorale di Delhi: due riflessioni*

Il risultato elettorale di Delhi ha indotto commentatori e politici a due riflessioni. La prima è che la conclamata «magia di Modi» ha funzionato solo in quegli stati dove il BJP era guidato da un politico locale di taglia; a Delhi, invece, dove il BJP non poteva far conto su un leader locale di prestigio, la «magia di Modi» ha fatto cilecca. Nei quattro distretti elettorali dove il politico gujarati ha condotto la sua campagna a Delhi, due sono andati all'AAP e due al Congresso [W/F 27 dicembre 2013, «Decisive defeat», § 16].

La seconda riflessione fa riferimento al fatto che il terremoto politico causato dall'APP a Delhi potrebbe essere replicato in altri stati. È indubbio che, almeno nell'ambito della classe media urbana, il dilagare degli scandali a partire dalla metà del 2010 e la candidatura di fatto di un personaggio senza qualità come Rahul Gandhi a prossimo primo ministro abbiano portato a una reazione di rifiuto del Congresso estrema e rabbiosa [Agrawal 2014a]. È su questo substrato che è stata costruita e che ha avuto presa la campagna di stampa a favore di Narendra Modi. Molti dei membri della classe media sono consapevoli di quali siano le colpe e i limiti oggettivi di Narendra Modi; ma hanno deciso di votare per lui in quanto il BJP sembrava l'unica forza politica in grado di battere il Congresso. L'improvviso emergere dell'AAP come un partito di peso ha però sparigliato le carte del gioco politico. Alla

fine dell'anno sotto esame, l'AAP stava ancora considerando se e dove presentarsi in occasione delle prossime elezioni generali. Ma, se e dove si presenterà, il partito di Kejriwal diventerà un'alternativa concreta al BJP per quegli elettori che, prima della comparsa dell'AAP, avevano deciso di votare per il partito dei fondamentalisti indù, magari a malincuore, pur di sbarazzarsi del Congresso [Agrawal 2014b].

3.6. *Il risultato elettorale di Delhi: due conseguenze*

I risultati delle elezioni a Delhi hanno creato una situazione in cui la formazione del nuovo governo appariva difficile, data l'impossibilità del BJP di formarlo da solo e l'indisponibilità sia dell'AAP, presto esplicitata dal suo leader, sia del Congresso ad allearsi con il BJP o, quanto meno, a sostenerne dall'esterno il governo. Si trattava di un frangente che sembrava rendere inevitabile la *President Rule*, cioè la gestione dell'amministrazione di Delhi da parte del governo centrale, in attesa di indire nuove elezioni. Nuove elezioni a cui il BJP non sembrava avverso. In realtà, praticamente dall'indomani degli esiti elettorali, il quadro politico ha incominciato a mutare per iniziativa del Congresso. I vertici del Congresso, infatti, hanno preso due decisioni: la prima è stata quella di rimettere in moto l'iter parlamentare del *Jan Lokpal Bill*, cioè il progetto di legge contro la corruzione che, dopo un lungo e tormentato cammino, si era alla fine arenato nella camera alta, negli ultimi giorni del 2012, per essere poi lì dimenticato; la seconda decisione presa dai vertici del Congresso è stata quella di offrire il proprio sostegno all'AAP, in modo da permettergli di formare il governo di Delhi. Di conseguenza, il 10 (a due giorni, cioè, da quando i risultati elettorali a Delhi erano diventati noti), il politico del Congresso, a suo tempo incaricato di pilotare il *Jan Lokpal Bill* nella *Rajya Sabha*, il ministro di stato per il Personale, V. Narayanasamy, dichiarava la ferma intenzione del governo nazionale di adoperarsi per una rapida approvazione del progetto di legge contro la corruzione [W/DC 10 dicembre 2013, «Government is taking sincere steps to pass Lokpal Bill. V. Narayanasamy»]. Nel medesimo giorno, il Congresso segnalava la sua disponibilità ad offrire il «supporto incondizionato» dei suoi otto eletti all'AAP, perché formasse il governo a Delhi; un'offerta che veniva ripetuta il 13 in modo ufficiale in una lettera inviata al governatore di Delhi, cioè all'autorità che doveva scegliere a chi affidare la formazione del nuovo governo [W/HT 10 dicembre 2013, «Cong first offers unconditional support to Kejriwal's party, then taunts it; BJP favours fresh polls»; W/DC 13 dicembre, «Congress offers unconditional support to AAP to form govt in Delhi; AAP says no to offer»].

Mentre, con ogni probabilità, la scelta di riavviare l'iter del *Lokpal Bill* doveva essere stata relativamente facile, assai più difficile doveva essere stata quella di appoggiare l'AAP. Nel primo caso, infatti,

la scelta era in linea con le posizioni prese da Rahul Gandhi negli ultimi mesi, quando si era sforzato di presentarsi come un critico della corruzione imperante nel suo stesso partito. Da questo punto di vista stupisce semplicemente come la decisione di riavviare l'iter del progetto di legge anti corruzione non fosse stata presa prima delle elezioni statali, anziché dopo. La seconda decisione, invece, doveva essere stata assai più difficile, dato il malumore di gran parte del Congresso di Delhi davanti alla prospettiva di appoggiare la formazione politica che l'aveva così sonoramente battuto. Non a caso, prima che l'accordo con l'AAP giungesse a fruizione, Sheila Dikshit e altre personalità del Congresso di Delhi facevano sentire le proprie voci critiche, asserendo che, in realtà, l'accordo con l'AAP non era incondizionato; dal canto loro, i membri del partito a Delhi inscenavano il 24 una dimostrazione di fronte alla sede del Congresso per protestare contro la decisione di appoggiare l'AAP [W/R 21 dicembre 2013, «'Congress support to AAP not unconditional'»; W/BL 23 dicembre 2013, «No unconditional support to AAP: Dikshit»; W/OI 24 dicembre; «Support to AAP: Congress workers protest in Delhi»].

Le proteste in questione, tuttavia, non facevano cambiare idea alla leadership nazionale del partito. L'appoggio all'AAP, infatti, mettendo concretamente alla prova il partito di Kejriwal, non poteva che portare ad una di due soluzioni, entrambe favorevoli al Congresso. La prima era che, dato che criticare, si sa, è sempre assai più facile di fare, l'AAP avrebbe potuto dare cattiva prova di sé, ciò che ne avrebbe fermato la marcia trionfante. La seconda era che, se l'AAP avesse governato Delhi con successo, traendone nuovo slancio anche a livello nazionale, la sua marcia avrebbe potuto avere effetti esiziali anche e forse soprattutto per il BJP, per le ragioni che abbiamo ricordato nella precedente sezione. In questa prospettiva, il leale supporto del Congresso a Delhi, avrebbe potuto prefigurare il venire in essere di un'analoga alleanza in funzione anti BJP (ovviamente estesa anche ai partiti regionali).

In un primo tempo Kejriwal è apparso contrario ad accettare l'offerta del Congresso. In particolare, la prospettiva di formare un governo sembrava fare paura a molti dei leader dell'AAP, che giustificavano la loro riluttanza con l'affermazione che il governo di Delhi avrebbe sottratto al partito le energie necessarie a condurre con successo la campagna elettorale in vista delle elezioni generali. In un secondo tempo, però, dopo un sondaggio condotto sia presso le sezioni di base, sia utilizzando strumenti come il sito web del partito, i messaggi sms e le interviste telefoniche, era diventato evidente l'appoggio alla formazione del governo dell'AAP da parte della base elettorale del partito e, a dire di Kejriwal, della grande maggioranza degli elettori di Delhi nel loro complesso (e non solo, quindi, quelli che avevano votato per l'AAP). A questo punto, Kejriwal ha finito per accettare l'idea, annunciando ufficialmente, il 23 dicembre, la decisione di formare il

governo. Si trattava di una decisione che era stata certamente favorita anche dal fatto che Kejriwal fosse convinto di riuscire a gestire con competenza il governo di Delhi. Il leader dell'AAP, infatti, in quanto «ingegnere-diventato funzionario statale-diventato uomo politico» disponeva sia di una formazione come tecnico, sia di un'esperienza come amministratore. Ciò che lo rendeva fiducioso non solo di governare bene, ma di fare dell'esempio del suo governo uno strumento di mobilitazione a livello nazionale in vista delle prossime elezioni generali [W/LM 19 dicembre 2013, «The year of the outsider» cit. § 18; W/ET 20 dicembre 2013, «Overwhelming response forces reluctant AAP founder Arvind Kejriwal to form government in Delhi»; W/H 23 dicembre, «Uncertainty ends, AAP to form govt.»].

Il 28 dicembre il nuovo governo – capeggiato dallo steso Kejriwal e formato, oltre che da lui, da altri sei ministri, tutti dell'AAP – prestava giuramento. Si trattava, quindi, di un governo di minoranza che, per avere la maggioranza nell'assemblea legislativa di Delhi, contava sull'appoggio degli otto deputati del Congresso [W/DNA 25 dicembre 2013, «Arvind Kejriwal to take oath as Delhi Chief Minister on December 28»; W/BT 28 dicembre 2013, «Arvind Kejriwal sworn in as Delhi chief minister, promises change»].

Ancora prima che si completasse la parabola che doveva portare Kejriwal al governo di Delhi, il *Jan Lokpal Bill* veniva trasformato in legge prima alla *Rajya Sabha* (17 dicembre), con una larga maggioranza trasversale, e poi alla *Lok Sabha* (18 dicembre) all'unanimità. Il giorno stesso in cui il ministro V. Narayanasamy aveva annunciato la volontà del governo di spingere per la rapida trasformazione in legge del *Lokpal Bill*, Anna Hazare, il leader storico del movimento anti corruzione, aveva intrapreso un nuovo sciopero della fame a tempo indefinito. L'obiettivo, a dire di Hazare, era quello di fare pressione sul governo affinché mantenesse la parola data [W/DC 10 dicembre 2013, «Anna Hazare begins indefinite fast for Jan Lokpal Bill, says it will be a 'do-or-die' agitation»]. In realtà, a quel punto, lo sciopero della fame di Hazare appariva ridondante, tanto che è lecito il sospetto che venisse intrapreso solo per ribadire il ruolo dello stesso Hazare nell'approvazione della legge. Quando la legge è stata approvata, sia Rahul Gandhi sia la leader dell'opposizione, Sushma Swaraj, si sono affannati a sottolineare il ruolo di Hazare nel rendere possibile tale esito. Nel caso del giovane Gandhi, che è stato pubblicamente ringraziato da Hazare, il fine era quello di sminuire il ruolo dell'AAP; nel caso della leader dell'opposizione era quello di sminuire il ruolo del Congresso [W/H 17 dicembre 2013, «Lokpal Bill goes through in Rajya Sabha; SP walks out»; W/Trib 18 dicembre 2013, «Lokpal Bill gets RS nod; LS to consider it today»]. In entrambi i casi, si trattava di prese di posizioni pretestuose: non vi è alcun dubbio che l'approvazione della legge fosse stata resa possibile solo dall'emergere dell'AAP come una forza politica potenzialmente decisiva.

4. *L'evoluzione dell'economia*

Dal punto di vista economico, il 2013 non si è aperto sotto buoni auspici. Sintomaticamente, l'anno precedente era stato definito: «L'anno peggiore per l'economia indiana in un decennio» [TSW 5 gennaio 2013, «Worst year for Indian economy in a decade», p. 14]. E poco convincenti erano apparse le ottimistiche previsioni fatte il 10 gennaio 2013 dal vice presidente della *Planning Commission*, Montek Singh Ahluwalia, secondo cui il tasso di crescita dell'economia, già in corso di miglioramento nel momento stesso in cui Ahluwalia parlava (cioè nella seconda metà dell'anno fiscale 2012-2013), nei prossimi due o tre anni sarebbe risalito all'8% [TSW 19 gennaio 2013, «Montek sees 8% growth in 2-3 years», p. 14]. In effetti, un'indicazione più concreta di quale fosse la salute dell'economia era venuta all'inizio del mese seguente quando era stata data notizia che il ministero delle Finanze, in conseguenza della difficile situazione, aveva preannunciato un taglio del 24%, nella ormai imminente legge di bilancio per il 2013-14, sulle somme che sarebbero state allocate ai vari ministeri [TSW 9 febbraio 2013, «Ministries brace for reduced allocations», p. 14].

Una chiara valutazione di quale fosse il reale andamento dell'economia indiana veniva fatta il 27 febbraio, nel primo capitolo dell'*Economic Survey 2012-13*, cioè nel documento ufficiale sull'economia nazionale, che viene presentato al parlamento indiano ogni anno, il giorno prima della presentazione della legge di bilancio.

L'*Economic Survey* ricordava come, dopo il rallentamento dell'anno 2008-09, legato all'inizio della crisi mondiale, l'economia indiana avesse risposto vigorosamente agli stimoli fiscali e monetari, raggiungendo un tasso di crescita del PNL (Prodotto nazionale lordo) pari all'8,6 e al 9,3% rispettivamente negli anni 2009-10 e 2010-11. Le cose erano però cambiate l'anno successivo, a causa della politica seguita a partire dal marzo 2010 dalla RBI («Reserve Bank of India», cioè la banca centrale) di aumentare il costo del denaro. Come ricordava *l'Economic Survey*, la politica in questione, resa necessaria dalle tendenze inflazionistiche che si erano manifestate nell'economia indiana, aveva però avuto l'effetto netto di impattare negativamente sugli investimenti (senza che, per altro, cosa che non veniva esplicitata, vi fosse stato un apprezzabile miglioramento sul fronte dell'inflazione). Il risultato era stato che, nei due successivi anni fiscali, il tasso di crescita del PNL era sceso al 6,2% (nel 2011-12) e al 5% (nel 2012-13), soprattutto a causa della debole crescita del settore industriale [ES 2013, pp. 1-3].

Quella gettata dall'*Economic Survey* sullo stato dell'economia indiana era una luce decisamente livida. In primo luogo, *l'Economic Survey* smentiva le valutazioni fatte dal ministro delle Finanze nel discorso di presentazione del bilancio 2012-13, quando, pur giudicandolo «deludente», aveva previsto un tasso di crescita per quell'anno fiscale pari al

6,9% [UB 2012, § 3]. In secondo luogo, l'*Economic Survey* confermava il timore che fosse ormai in corso una linea di tendenza negativa, caratterizzata dalla progressiva diminuzione del tasso di crescita del PNL.

In effetti, tale linea di tendenza negativa ha continuato a manifestarsi nel corso dell'intero anno solare sotto esame, a causa di una serie di fattori già ben visibili nel 2012 e puntualmente ricordati nel precedente volume di «Asia Maior». Il primo era stato il declino della rupia nei confronti di euro e dollaro, senza che, a causa della crisi mondiale, vi fosse il rilancio delle esportazioni. Il secondo era stato il fatto che, viceversa, le importazioni si fossero mantenute alte (dato che, evidentemente, la crisi non aveva ridotto la capacità d'acquisto della classe media indiana). Naturalmente, questi due primi fattori, sommandosi, avevano avuto effetti a dir poco negativi sulla bilancia dei pagamenti. Il terzo fattore negativo era che il valore dei prestiti in dollari e in euri, contratti con abbondanza dalle aziende indiane sul mercato internazionale, fosse cresciuto in conseguenza del declino della rupia, rendendo sempre più onerosa la situazione debitoria di tali aziende. Il quarto fattore negativo – che non impattava direttamente sulla situazione economica, ma che prefigurava la possibilità di sviluppi preoccupanti (non per nulla era stato l'elemento scatenante della crisi finanziari del 1991) – era rappresentato dall'assottigliarsi delle riserve di valuta pregiata. Il quinto fattore negativo era costituito dal persistere di un tasso d'inflazione complessivamente alto (soprattutto per quanto riguardava i beni alimentari). Il sesto fattore era rappresentato dai deludenti dati del settore industriale. Il settimo dall'aumento del prezzo dell'oro, in India il bene di rifugio per eccellenza, che viene praticamente tutto importato; di nuovo un fattore di squilibrio per la bilancia dei pagamenti. L'ottavo era stato dato dal cattivo andamento dei monsoni, che aveva determinato una diminuzione della produzione agricola.

Ebbene, con l'unica eccezione dell'ultimo fattore (nel 2013 i monsoni sono stati favorevoli e la produzione agricola è migliorata), tutti gli altri hanno continuato ad essere presenti nel 2013. L'unica differenza rispetto all'anno precedente è che si sono manifestati con assai più forza, in particolare nel caso del declino della rupia, che, nel mese di agosto è sembrato trasformarsi in un vero e proprio crollo, con tutte le conseguenze negative a cascata che ne derivavano per l'economia nel suo complesso. Solo verso la fine dell'anno, la situazione della rupia e, più in generale, quella dell'economia si sono stabilizzate, anche se ad un livello decisamente inferiore a quello dell'anno precedente. Sintomaticamente, nei bilanci di fine anno, il 2013 ha tolto al 2012 la dubbia distinzione di essere, economicamente parlando, l'anno peggiore dell'ultimo decennio.

4.1. *Il bilancio 2013-14*

È in questa situazione che il ministro delle Finanze, Palaniappan Chidambaram (spesso indicato dai giornali indiani come P.C.), ha presentato, il 28 febbraio 2013, la legge di bilancio per l'anno fiscale 2013-14. La legge in questione non solo doveva confrontarsi con un quadro economico che, come appena detto, era tutt'altro che facile, ma era anche l'ultima legge di bilancio prima delle elezioni generali. Vi era quindi l'aspettativa da parte della quasi totalità dei commentatori che essa sarebbe stata «populista»; in altre parole, caratterizzata dalla distribuzione di concessioni fiscali e di supporti finanziari calibrati in modo da procurare ai partiti di governo, ma in particolare al Congresso, di cui Chidambaram era un autorevole esponente, l'appoggio elettorale dei gruppi sociali più influenti o più numerosi. Una tendenza in questo senso non è ovviamente mancata, ma, come in genere riconosciuto dalla maggior parte dei media indiani, è stata temperata dalla «prudenza» del ministro delle Finanze, impegnato in un difficile gioco di equilibrismo, volto a presentare una legge che, sia pure senza risultare troppo pesante per il contribuente, mantenesse fermi alcuni essenziali punti di riferimento economico.

«Il nostro fine – ha affermato il ministro nei passi iniziali del suo discorso di presentazione del bilancio – è 'una crescita più alta che conduca ad uno sviluppo inclusivo e sostenibile'» Cioè ad uno sviluppo tale da includere «le molte sezioni della popolazione» che, «senza un'attenzione particolare ad esse dedicata» sarebbero state «lasciate indietro». Condicio sine qua non al raggiungimento di tale obiettivo era però, nelle parole del ministro, la crescita, che – a suo modo di vedere – doveva «essere abbracciata senza esitazione come il fine più alto». Questo perché, «senza crescita non vi sarebbero né sviluppo, né inclusione» [UB 2013, §§ 7, 8]. Ma, nel porre come obiettivo da perseguire «senza esitazione» tale «crescita più alta» il ministro avvertiva come lo spazio economico in cui il governo poteva muoversi fosse circoscritto da cinque elementi: «un alto deficit fiscale; la dipendenza di flussi dall'estero per finanziare il deficit di bilancio; risparmi ed investimenti in diminuzione; una rigida politica monetaria volta a contenere l'inflazione; e forti venti esterni [cioè i contraccolpi della crisi mondiale sull'economia indiana]» [UB 2013, § 9]. In particolare, Chidambaram esplicitava come la sua «più grande preoccupazione» fosse il deficit delle partite correnti (CAD, ovvero «current account deficit», dato dal saldo della bilancia commerciale più il saldo dei trasferimenti in denaro fra l'India e l'estero), un deficit che rimaneva alto, «essenzialmente per la nostra dipendenza eccessiva dalle importazioni di petrolio, per l'alto volume delle importazioni di carbone, per la nostra passione per l'oro, e per il rallentamento delle esportazioni». Secondo il ministro, in questa situazione, nell'anno in corso e, «forse», in quello successivo, diventava imperativo trovare «oltre 75 miliardi di dollari americani per finanziare il CAD». Un imperativo che poteva

essere soddisfatto solo in tre modi: «FDI [*Foreign Direct Investments*], FII [*Foreign Institutional Investors*] o *External Commercial Borrowing* (ECB) [«prestiti commerciali esterni»]». «Se posso essere franco – affermava il ministro –, gli investimenti stranieri sono un imperativo. Quello che possiamo fare è incoraggiare investimenti stranieri in consonanza con i nostri obiettivi economici» [UB 2013, § 11].

Questa presa di posizione del ministro ha fissato le reali priorità della legge di bilancio. Se gli investimenti stranieri erano visti come vitali alla sopravvivenza economica dell'India, per procurarseli diventava indispensabile l'attuazione di una serie di politiche consone agli imperativi del neoliberismo. Fra queste, quella fondamentale era il contenimento e, se possibile, la riduzione del deficit di bilancio. Un obiettivo che doveva essere perseguito senza un incremento dell'imposizione fiscale o, quanto meno, riducendo al minimo tale incremento, soprattutto sul capitale internazionale. A sua volta, il contenimento o la riduzione del deficit fiscale senza un aumento dell'imponibile o mantenendo al minimo tale aumento sembravano in diretto contrasto con quegli obiettivi di crescita inclusiva indicati dal ministro come un impegno non solo suo, ma, più in generale, del governo dell'UPA.

Come si vede, il compito che Chidambaram si era esplicitamente posto assomigliava molto ad una quadratura del cerchio. Tuttavia, per quanto riguardava il contenimento del deficit di bilancio, il ministro si presentava al parlamento non a mani vuote, nel senso che, già nei mesi conclusivi dell'anno fiscale 2012-13, aveva «razionalizzato le spese», cioè le aveva diminuite, e aveva preso una serie di altre misure, compresa una revisione della politica fiscale, «recuperando», in questo modo, «qualche spazio economico» [UB 2013, § 14].

In effetti, il deficit fiscale – pari al 5,1% nel 2010-11, al 5,6% nel 2011-12, e previsto, in occasione della presentazione della precedente legge di bilancio, nell'ordine del 5,1% per il 2012-13 (una valutazione che era stata accolta nello scetticismo più generale) era contenuto, per l'anno che si concludeva, entro la quota (solo marginalmente superiore a quella prevista) del 5,2%. A ciò faceva riscontro la previsione fatta dal ministro Chidambaram di un deficit di bilancio per l'anno fiscale 2013-14 pari al 4,8% e il rinnovato impegno a portarlo al 3% entro il 2016-17. Quest'ultima cifra stava a significare che, entro il 2016-17, l'*Effective revenue deficit*, cioè la differenza fra il deficit delle entrate e i fondi destinati alla creazione di capitale fisso, sarebbe stato uguale a zero [UB 2013, § 118].

In effetti, nella legge di bilancio presentata il 28 febbraio 2013, la riduzione del deficit di bilancio era perseguita soprattutto attraverso l'aumento dell'imposizione fiscale diretta. Nelle parole del ministro: «Nel 2011-12, il rapporto imposizione fiscale/PNL era del 5,5% nel caso delle imposte dirette e del 4,4% per l'imposizione indiretta.» Si trattava cioè di un imponibile che non solo era «fra i più bassi di qualsiasi grande paese in via di sviluppo», ma che rappresentava una cospicua diminuzione rispetto alla situazione nel 2007-08, quando «il

rapporto tassazione/PNL aveva raggiunto un picco dell'11,9%». Di qui la lapidaria direttiva di Chidambaram: «Nel breve termine dobbiamo ritornare a quel picco» [UB 2013, § 122].

Nel bilancio 2013-14, tuttavia, la mobilitazione di risorse aggiuntive era fatta in modo da dare qualche sollievo ai contribuenti meno abbienti e a coloro che acquistavano la loro prima casa. Oltre che dall'aumento delle tasse su una serie di beni di lusso (cellulari, macchine di grossa cilindrata, SUV), sulle eredità e sulle sigarette, il grosso delle risorse aggiuntive sarebbe stato mobilitato attraverso una serie di sovrattasse, destinate a rimanere in forza solo per l'anno 2013-14. La prima sovrattassa, pari al 10% dell'imponibile, avrebbe colpito le persone fisiche con un reddito tassabile superiore ai 10 milioni di rupie all'anno. Si trattava di una sovrattassa che, secondo le stime del ministro, avrebbe interessato solo 42,800 contribuenti (la popolazione indiana, ricordiamolo, supera il miliardo e 200 milioni di anime). Inoltre, il ministro prevedeva una sovrattassa sulle compagnie private più ricche, variabile fra il 5 e il 10% nel caso di compagnie indiane con imponibile superiore ai 100 milioni di rupie l'anno e fra il 2 e il 5% nel caso di compagnie straniere che, per il loro volume d'affari, fossero già soggette alla fascia d'imponibile più alta. Infine, Chidambaram prevedeva l'imposizione di una sovrattassa fra il 5 e il 10% sui dividendi [UB 2013, § 126-29].

Ottimisticamente, il ministro si dichiarava convinto che la richiesta «ai relativamente prosperi di sopportare un piccolo peso per un anno, solo un anno» sarebbe stata da loro accolta «di buon animo (cheerfully)» [UB 2013, § 130].

Grazie alle misure previste nella legge di bilancio, il totale delle risorse mobilitate sarebbe stato di 16.652,97 miliardi di rupie (circa 300 miliardi di dollari) con un aumento nominale rispetto alle stime riviste per il precedente anno fiscale pari a circa il 16% [W/Trib 1° marzo 2013, «Union Budget 2013-14 At a Glance»]. Dato che il tasso d'inflazione nel 2012 era stato del 9,30% [Inflation 2012], si trattava di un aumento effettivo di circa il 7%.

Chidambaram si proponeva di utilizzare l'aumentato gettito fiscale per due fini: rilanciare l'economia attraverso una serie d'investimenti, a volte in partnership con i privati, e venire incontro alle esigenze degli strati più deboli della popolazione, nello spirito di «crescita inclusiva» a cui si era richiamato all'inizio del suo discorso di presentazione del bilancio.

Per quanto riguarda il rilancio dell'economia, il bilancio 2013-14 prevedeva concreti aumenti di spesa o, a seconda dei casi, consistenti facilitazioni fiscali (li enumeriamo nell'ordine in cui sono stati citati dal ministro nel suo discorso di presentazione) a favore dell'agricoltura, delle infrastrutture, dell'industria e del settore finanziario.

L'allocazione di risorse per il settore rurale, completamente finanziata dallo stato, aumentava del 22% rispetto alle stime riviste per il precedente anno fiscale. Tali risorse erano fra l'altro destinate ad

estendere la rivoluzione verde al di fuori dalle sue tradizionali aree di diffusione (essenzialmente Punjab, Haryana, parte occidentale dell'Uttar Pradesh e Tamil Nadu) e al suo rilancio in quest'ultime (dove stava ristagnando), attraverso la diversificazione dei raccolti [UB 2013, § 42]. Fra le risorse dedicate all'agricoltura vi erano 100 miliardi di rupie, espressamente accantonati per finanziare le spese aggiuntive legate alla possibile approvazione della legge sulla sicurezza alimentare [UB 2013, § 54].

Per quanto riguardava la spesa per le infrastrutture, che sarebbe stata cofinanziata nell'ordine del 47% dal capitale privato, il bilancio prevedeva l'apertura di una serie di nuove linee di credito, anche con l'aiuto della Banca Mondiale e dall'ADB (*Asian Development Bank*), e la messa in operadi sgravi fiscali [UB 2013, § 56].

Per quanto riguardava il settore industriale, in particolare il settore manifatturiero, il ministro affrontava un problema su cui ci siamo soffermati nello scorso volume di Asia Maior, e cioè la molteplicità di progetti d'investimento bloccati dalle difficoltà burocratiche [AM 2012, p. 153]. Chidambaram, nel prendere atto del problema, annunciava la creazione di un *Cabinet Committee on Investment*, con lo specifico compito di «monitorare sia le proposte d'investimento sia i progetti in esecuzione, inclusi i progetti bloccati, e [di] guidare il processo decisionale in modo da rimuovere le strettoie e di accelerare il passo della [loro] realizzazione» [UB 2013, § 58]. Sempre per favorire lo sviluppo industriale, il ministro, assicurava i fondi necessari al completamento del corridoio industriale Delhi-Mumbai (in corso avanzato di realizzazione anche grazie all'apporto del Giappone). Inoltre egli annunciava la preparazione di un piano, sempre in collaborazione col Giappone, per la realizzazione del corridoio industriale Chennai-Bangalore, e la prossima creazione di tre nuovi porti di grandi dimensioni, uno nel Bengala, un secondo nell'Andhra Pradesh e un terzo nel Tamil Nadu [UB 2013, §§ 63-63, 66]. Infine, per quanto riguardava specificamente le piccole e medie imprese, Chidambaram prevedeva una serie di agevolazioni fiscali e d'altro genere. Al fine di favorirne la crescita, incoraggiandone la trasformazione in imprese di grandi dimensioni, il ministro annunciava che le agevolazioni di cui già disponevano in quanto imprese piccole o medie sarebbero continuate per altri tre anni, qualora un'impresa fosse divenuta di grandi dimensioni [UB 2013, §§ 71 ss.].

La parte più deludente di questa parte del bilancio era rappresentata dalla questione del carbone. Come ricordava lo stesso ministro, l'India si trovava nella paradossale situazione di essere uno dei paesi più ricchi al mondo in depositi carboniferi, ma di essere costretta ad importarne quantità cospicue e crescenti, Queste avevano superato la soglia dei 100 milioni di tonnellate nel periodo aprile-dicembre 2012, una cifra che, a detta dello stesso Chidambaram, era destinata a salire a 185 milioni di tonnellate nell'anno 2016-17. Anche se il ministro non lo ricordava, questo paradosso era legato anche al modo con cui,

negli anni precedenti, erano stati distribuiti i lotti carboniferi nazionali a imprese pubbliche, ma soprattutto private, che non si erano rivelate in grado di gestirli. In effetti, i dubbi criteri seguiti dal governo in tale distribuzione erano all'origine di un gigantesco scandalo che, ancora per tutto l'anno sotto esame, ha continuato a mettere in difficoltà il governo indiano. In questa situazione, il rimedio indicato dal ministro Chidambaram per fare fronte al problema carbonifero era quello di «medio-lungo termine» di concepire una politica quadro di PPP [*Public Private Partnership*], in cui la statale *Coal India Limited* avrebbe collaborato con il capitale privato nel promuovere l'estrazione del carbone nazionale [UB 2013, § 69].

Per quanto riguardava il raggiungimento del secondo fine del bilancio, l'inclusione nella crescita degli strati deboli della popolazione, la legge prevedeva aumenti più o meno consistenti di spesa a favore dei fuoricasta e dei tribali (il 31% rispetto alle stime riviste per il precedente anno fiscale); delle donne e dei bambini (un incremento definito dal ministro «sufficiente», ma in realtà limitato); delle minoranze (un aumento del 60% rispetto alle stime riviste per il precedente anno fiscale); dei disabili (un aumento del 47%) [UB 2013, §§ 17-22]. Infine, le spese per la salute aumentavano del 22% e quelle per l'istruzione di un magro 7,3% [UB 2013, §§ 23-33; W/Trib 1° marzo 2013, «PC balances populism with prudence»; W/Trib 1° marzo 2013, «PC scores low in education sector»; W/ICT 1° marzo 2013, «Chidambaram's Disappointing Health Care Budget»].

Un discorso a parte merita l'andamento delle spese militari, che Asia Maior sta seguendo con interesse da diversi anni a questa parte. Anche la legge di bilancio per il 2013-14 ha visto la continuazione dell'ininterrotta crescita di questo capitolo di spesa, con un aumento pari al 14%. Tuttavia, qualora si consideri il crollo nel valore della rupia e l'aumento dell'inflazione (di cui parliamo nella successiva sezione) che hanno caratterizzato l'anno solare 2013, l'aumento del 14%, più che come un aumento, può essere visto come il mantenimento del valore complessivo della spesa militare. Significativamente, Chidambaram – come aveva fatto il suo predecessore, Pranab Mukherjee, presentando il bilancio per il 2012-13 – ha assicurato la propria disponibilità ad un immediato ulteriore aumento della quota di spesa prevista, nel caso che ciò fosse diventato necessario.

4.2. *La crisi della rupia*

Nei mesi immediatamente successivi la presentazione della legge di bilancio, i segnali sullo stato di salute dell'economia indiana sono stati contraddittori. All'inizio di marzo, i dati sul trimestre conclusosi il 31 dicembre 2012 rivelavano una crescita inferiore alle aspettative, pari al 4,5%. Si trattava di un risultato influenzato dal rallentamento dell'agricoltura, del settore estrattivo e di quello manifatturiero [W/R-

In 1° marzo 2013, «Oct-Dec growth may be 'under-recorded': C. Suisse»]. Tuttavia, questi cattivi risultati non impedivano al primo ministro, al suo *Economic Advisory Council* (cioè l'organo tecnico che consigliava il primo ministro sulle questioni economiche) e al ministro delle Finanze di farsi autori di valutazioni sull'andamento dell'economia fra loro discordanti, ma sempre ottimistiche: così Manmohan Singh annunciava (inizio aprile) il prossimo ritorno ad un tasso di crescita dell'8%; il suo *Economic Advisory Council*, invece, prevedeva (23 aprile) il tasso di crescita del 2013-14 come pari al 6,4%; il ministro delle Finanze, infine, fissava la medesima grandezza al 6% (27 luglio) [TSW 27 aprile 2013, «Growing confusion about growth rate», p. 2; TSW 2 agosto 2013, «FM sees 6% growth this fiscal», p. 14]. Ma quale fosse lo stato reale dell'economia diventava vieppiù chiaro quando la rupia, che dall'inizio dell'anno fino alla fine di aprile aveva avuto un trend sostanzialmente stabile, oscillante intorno alle 54 rupie per un dollaro, incominciava, a partire dall'inizio di maggio, una precipitosa corsa verso il basso nei confronti delle principali valute di riferimento (dollaro, euro e yen). Alla fine di giugno il declino della valuta nazionale era ormai così pronunciato da diventare la principale preoccupazione economica per i politici e per l'opinione pubblica indiana. Il 26 giugno, il valore della rupia scendeva a quello che, fino a quel momento, era un minimo storico, pari a 60,66 rupie per un dollaro [TSW 29 giugno 2013, «Rupee dips below 60 a dollar», p. 14]. Il 23 luglio, la *Reserve Bank of India*, nel tentativo di contrastare la discesa della rupia, prendeva una serie di misure volte a diminuire la liquidità delle banche [TSW 27 luglio 2013, «RBI measures to check rupee slide», p. 14]. Si trattava però di misure che non riuscivano ad ottenere l'effetto voluto, tanto che il 28 agosto, il valore della rupia precipitava a 68,80 per un dollaro [TSW 31 agosto 2013, «Rs plummets to 68.80 per dollar», p. 1].

4.3. *Le cause della crisi della rupia*

Come abbiamo ricordato nella prima parte di questo scritto, alcuni commentatori hanno attribuito la responsabilità del crollo della rupia alla legge sulla sicurezza alimentare (che era stata approvata alla Lok Sabha il 26 agosto, cioè due giorni prima che la rupia sprofondasse al minimo storico di 68,80 per un dollaro). Si trattava di una spiegazione rivelatrice della malafede o dell'ignoranza dei suoi autori, piuttosto che delle cause del fenomeno. Come si è infatti ricordato, la pressione sulla rupia era già visibile nel 2012 e, in ogni caso, dopo un periodo di sostanziale stabilità nei primi mesi del 2013, la discesa verso il basso aveva avuto inizio a partire dalla prima decade di maggio, per poi continuare in maniera costante ed ininterrotta nei tre mesi successivi. Il «crollo» del 28 agosto, che aveva visto la rupia raggiungere il suo punto più basso, non era stato un crollo nel senso che il valore della rupia era precipitato all'improvviso rispetto a quel-

lo del giorno o della settimana prima; era stato un crollo nel senso che il 28 agosto il valore della rupia, nel proseguire lungo un pronunciato trend negativo costante, in atto da circa quattro mesi, aveva superato la soglia psicologica, mai toccata prima, di 68 rupie per un dollaro.

Un'analisi puntuale di quali fossero le cause dell'avvitarsi verso il basso del valore della rupia è stata fatta dal primo ministro, Manmohan Singh, di fronte alla *Lok Sabha*, il 30 agosto 2013, in quello che è stato il suo più importante discorso durante il 2013.

Secondo Manmohan Singh, le cause della discesa di valore della rupia erano sia esterne (al di là, quindi, della capacità d'intervento del governo indiano), sia interne. A «innescare» (*trigger*) l'«acuto e improvviso» (*sharp and sudden*) deprezzamento della rupia era stato un annuncio da parte della banca centrale americana (la Fed), fatto il 22 maggio precedente (in realtà il 19 maggio, cfr. W/NYT 19 giugno 2019, «Optimistic Fed Outlines an End to Its Stimulus»). Come ricordato dal primo ministro indiano, la Fed, in considerazione della ripresa dell'economia americana, aveva annunciato la possibilità di un prossimo «assottigliamento» (*tapering*) della politica di immissione di denaro facile, attuata attraverso l'acquisto massiccio dei titoli del tesoro americano. Tale cambio di politica avrebbe automaticamente portato ad un aumento dei tassi di rendimento dei buoni del tesoro americano, aprendo al capitale internazionale una conveniente modalità d'investimento. La conseguenza dell'annuncio fatto dalla Fed era stata il «rovesciamento» di quei flussi di capitale che, negli anni precedenti, erano andati ad alimentare le «economie emergenti». Questo «rovesciamento» aveva determinato l'abbassamento di valore «non solo della rupia, ma anche del real brasiliano, della lira turca, del rand sudafricano e di molte altre valute» [Singh 2013, §§ 2-4].

Nel caso dell'India, pesantemente dipendente dall'importazione di petrolio, la situazione era stata resa ancora più difficile dalla prospettiva di un intervento americano in Siria, ciò che avrebbe avuto come probabile conseguenza l'aumento del costo dei prodotti petroliferi [Singh 2013, § 4]. Ma, riconosceva il primo ministro, accanto a questi fattori esterni, ve ne erano altri di natura interna.

Il primo di questi era il CAD, cioè il deficit delle partite correnti (come si è visto, pari al 4,8% del PNL alla fine del precedente anno fiscale). Come ricordava il primo ministro: «Nel 2010-11 e negli anni precedenti, il deficit delle partite correnti era più modesto e finanziarlo non era difficile, anche nell'anno di crisi 2008-09». Da allora, tuttavia, vi era stato un peggioramento, prevalentemente causato da «vaste importazioni di oro [e] costi più alti per le importazioni di petrolio e, recentemente, di carbone». Questi costi più alti delle importazioni non erano stati controbilanciati dalle esportazioni, data la debole domanda dei prodotti indiani sui mercati internazionali [Singh 2013, §§ 5-6]. Come se non bastasse, a questo si era aggiunto il «collasso» delle esportazioni di minerali ferrosi [Singh 2013, § 5], un collasso che aveva – cosa che

il primo ministro evitava di ricordare – sia cause esterne (la diminuzione di ordinazioni dalla Cina), sia cause interne (le misure restrittive del governo indiano sulle esportazioni dei minerali ferrosi) [W/BT maggio 2013, «Standing on Weak Ground»; W/BS 21 dicembre 2013, «India's iron ore fall 43,5% during April-October»; W/Reu 2 gennaio 2014, «TIMELINE-India's moves to curb iron ore mining, exports»].

Tuttavia, quelle fin qui citate erano, in definitiva, cause contingenti. Come ricordava lo stesso Manmohan Singh: «In ultima analisi, il valore della rupia è determinato dai fondamentali dell'economia». Questi ultimi, secondo il primo ministro, continuavano ad essere forti. «Il rapporto debito pubblico complessivo/PNL – sottolineava Manmohan Singh – sta seguendo un trend declinante, passando dal 73,2% del PNL nel 2006-07 al 66% nel 2012-13. Analogamente il debito con l'estero dell'India è di solo il 21,2% del PNL e, se il debito a breve termine è salito, esso è [solo] del 5,2% del PNL.» Inoltre, affermava il primo ministro, «Le nostre riserve di valuta estera sono pari a US$ 278 miliardi e sono più che sufficienti a far fronte alle necessità dell'India di finanziamenti dall'estero.» Infine, se era vero che il settore bancario indiano aveva visto un qualche aumento dei debiti non rimborsabili (*bad loans*), le banche indiane erano in grado di sopportare il momento di stress, in attesa del rilancio dell'economia, dato che «fortunatamente» erano «ben capitalizzate, molto al di sopra delle norme di Basilea» [Singh 2013, §§ 20-21].

L'analisi dei fondamentali dell'economia indiana fatta dal primo ministro, per quanto corretta in merito agli aspetti trattati, era tuttavia parziale. Ciò su cui Manmohan Singh non si confrontava era la perdurante stagnazione del settore rurale (nonostante l'aumento di produzione che, nella seconda parte del 2013 sarebbe stato reso possibile dal buon andamento dei monsoni), la scarsa crescita del settore industriale, la perdurante diffusione della povertà di massa (che limitava il numero di consumatori su cui poteva fare affidamento il mercato interno indiano), l'inefficienza e la corruzione della politica e dell'amministrazione (che avevano impattato negativamente sull'economia, ad es. limitando lo sfruttamento dei giacimenti carboniferi e ferrosi). Si trattava di un insieme di fattori che non solo si riflettevano negativamente sul valore della rupia, ma che erano all'origine di una perdurante inflazione, una fra le più alte dell'Asia, che, a sua volta, era uno dei fattori di fondo che spiegavano la crescente debolezza della rupia. Nel corso del 2013, tale inflazione, per quanto riguarda i prezzi al consumo, è stata in media dell'11,05% [Inflation 2013]. In realtà, però, l'inflazione che riguardava i beni alimentari (direttamente legata alla scarsa efficienza dell'agricoltura indiana) era assai più alta di quella generale, con effetti negativi profondi su quella maggioranza della popolazione indiana che era costretta a consumare gran parte del proprio reddito nell'acquisto di cibo.

4.4. *Le politiche per arrestare il declino del valore della rupia*

Sempre nel suo discorso del 30 agosto, Manmohan Singh ha delineato le strategie adottate dal governo indiano per far fronte all'acutizzarsi della crisi economica. Paradossalmente – e significativamente – il primo dei fattori che permettevano al primo ministro di dichiararsi ottimista sull'andamento dell'economia non era frutto dell'azione del suo governo ma di quella di ... Indra, il Dio indiano delle piogge! Il buon andamento dei monsoni, infatti, prometteva un livello di produzione agricola più alto nella seconda metà dell'anno. D'altra parte, l'azione divina sarebbe stata aiutata da quella umana. Sempre nella seconda metà dell'anno, l'opera del *Cabinet Committee on Investment* (la cui creazione, come si ricorderà, era stata preannunciata da Chidambaram nel discorso di presentazione del bilancio) avrebbe incominciato a produrre i suoi frutti, «ridando vita a progetti in fase di stallo» [Singh 2013, § 15]. Nel medesimo periodo si sarebbero fatti sentire gli effetti benefici sul settore industriale di una serie di misure prese nei mesi precedenti: la liberalizzazione delle procedure volte a favorire gli investimenti esteri diretti; la soluzione di alcuni problemi fiscali, che interessavano l'industria (in concreto l'abbassamento dell'imponibile sul settore); la riforma dei sussidi ai carburanti (in concreto l'aumento del prezzo dei carburanti, soprattutto del diesel). Inoltre, secondo il primo ministro, anche le esportazioni stavano incominciando a crescere, come conseguenza del miglioramento della congiuntura economica a livello mondiale. Manmohan Singh, poi, preannunciava la decisione del governo di fare «qualsiasi cosa fosse necessaria» (*whatever is necessary*) per contenere il deficit fiscale al 4,8% del PNL, alludendo ad un ridimensionamento di quei sussidi «che non raggiungono i poveri», cioè ad una diminuzione delle spese sociali. Infine, il primo ministro, facendo riferimento all'inflazione, notava come quella al consumo fosse in fase discendente, per quanto quella all'ingrosso rimanesse «troppo alta» [Singh 2013, § 16]. Manmohan Singh esprimeva anche la propria preoccupazione che la svalutazione della rupia e la conseguente crescita del prezzo in dollari dei prodotti petroliferi avrebbero comportato «un'ulteriore pressione verso l'alto dei prezzi». La banca centrale, quindi – preannunciava il primo ministro – avrebbe continuato ad operare per diminuire l'inflazione, aiutata, nel raggiungere tale obiettivo, dai monsoni favorevoli e dal conseguente preannunciato buon andamento dell'agricoltura [Singh 2013, § 1/-18].

In effetti, nella seconda metà dell'anno, le strategie indicate da Manmohan Singh sono state attuate e gli sviluppi da lui previsti si sono verificati. L'andamento dei monsoni è stato favorevole e i raccolti sono stati abbondanti. Il governo, che al tempo della legge di bilancio 2013-14, pur consapevole del problema rappresentato dalle importazioni d'oro, non aveva preso nessun provvedimento in proposito (per esempio innalzando l'imponibile sulle importazioni di metallo prezioso), ha imposto una serie di restrizioni, che hanno effettivamente

portato ad un declino delle importazioni del metallo giallo (anche se vi è stato il contemporaneo aumento del suo contrabbando) [W/IE 31 dicembre 2013, «Some improvement expected in Indian economy after bad 2013», § 15]. Per quanto riguarda gli investimenti esteri, questi avrebbero dovuto essere trascinati verso l'alto dalle riforme neoliberiste di «seconda generazione», approvate con tanta difficoltà alla fine del 2012, in particolare dalla più controversa (e più ostacolata) fra di esse: quella che apriva alle grandi multinazionali straniere il commercio al dettaglio [AM 2012, pp. 175-82]. In realtà, la riforma in questione, come del resto messo a suo tempo in luce da Asia Maior, aveva una serie di condizioni che, da un lato, limitava le possibili localizzazioni di tali attività e, dall'altro, imponeva agli investitori stranieri di farsi carico di una serie di investimenti aggiuntivi in loco. Il risultato era stato che, ancora nella prima metà del 2013, nessuno dei giganti internazionali della vendita al dettaglio – Walmart, Tesco, Carrefour – aveva dimostrato il benché minimo interesse nel mercato indiano [W/AT 3 maggio 2013, «India's retail FDI bid fails to sell»]. Nell'agosto 2013, però, una serie di modifiche alla legge, attuate senza che vi fossero particolari resistenze politiche, aveva talmente rilassato le regole che, alla fine di novembre, un rapporto di un'agenzia inglese di servizi professionali di revisione e d'organizzazione contabile, attiva a livello mondiale, la Ernest & Young, indicava l'India come la più attraente sede d'investimenti al mondo, superiore anche a nazioni come la Cina o gli Stati Uniti [W/NDTV 1° agosto 2013, «Government relaxes FDI in multi-brand retail norms»; TSW 30 novembre 2013, «'India most attractive place for investment», p. 14]. Sempre alla fine dell'anno, per quanto la nuova politica del governo indiano non avesse ancora prodotto risultati tangibili, aveva quanto meno avuto l'effetto di destare l'interesse di investitori quali Tesco (la multinazionale inglese della vendita al dettaglio), Etihad (una compagnia aerea degli Emirati), Singapore Airlines e Air Asia [W/IE 31 dicembre 2013, «Some improvement expected in Indian economy after bad 2013», § 16]. Il *Cabinet Committee on Investment*, dal canto suo, si era messo alacremente all'opera, sbloccando, entro la fine dell'anno, ben 280 progetti, per un investimento complessivo previsto nell'ordine di 5,5 migliaia di miliardi di rupie, mentre lo sblocco di «molti altri era all'orizzonte» [Ibidem, § 22]. Dal canto suo, la banca centrale (RBI), sotto la guida del suo nuovo governatore, Raghuram Rajan – che, il 5 settembre, era succeduto a Duvvuri Subbarao – aveva preso una serie di provvedimenti volti sia a rafforzare la rupia sia a contenere l'inflazione. In particolare, Rajan aveva innalzato il *repo rate*, cioè il tasso di sconto a cui la banca centrale prestava denaro alle banche indiane, una prima volta il 20 settembre, portandolo dal 7,25% al 7,50%, e una seconda il 29 ottobre, portandolo al 7,75% [Cfr. Tabella 5].

Tab. 5 - *Repo rate* giugno 2011 – ottobre 2013	
16 giugno 2011	7,500 %
26 luglio 2011	8,000 %
16 settembre2011	8,250 %
25 ottobre 2011	8,500 %
17 aprile 2012	8,000 %
29 gennaio 2013	7,750 %
19 marzo 2013	7,500 %
3 maggio 2013	7,250 %
20 settembre 2013	7,500%
29 ottobre 2013	7,750 %
Fonte: Global-Rates.com – RBI repo rate (http://www.global-rates.com/interest-rates/central-banks/central-bank-india/rbi-interest-rate.aspx)	

Si è trattato dell'inversione della linea di tendenza volta a diminuire il prezzo del denaro, che si era manifestata a partire dall'aprile 2012, secondo una strategia che era stata auspicata da molti commentatori e dallo stesso governo. Di conseguenza, il *repo rate*, che nell'ottobre 2011 aveva raggiunto il picco dell'8,5%, era poi stato progressivamente diminuito fino al 7,25% nel maggio 2013. L'intervento di Rajan, come si è detto, segnava una svolta, chiaramente diretta a mettere sotto controllo l'inflazione. D'altra parte, l'aumento del *repo rate* è stato accompagnato dalla riduzione della *marginal standing facility rate* o MSF. Quest'ultima è il tasso d'interesse a cui la RBI presta denaro «overnight», cioè a brevissimo termine (il prestito overnight, come implica il termine inglese, usato anche in italiano, ha la durata di una notte, deve cioè essere restituito all'inizio del giorno successivo; in effetti, all'inizio del successivo giorno *lavorativo*). Si trattava di uno schema introdotto nell'anno fiscale 2011-12 per prevenire improvvise crisi di liquidità da parte delle banche commerciali, che prevedeva un tasso d'interesse programmaticamente più alto di un punto percentuale rispetto al *repo rate* [RBI s.d.]. Ebbene, in concomitanza con l'innalzamento del *repo rate*, l'RBI ha *abbassato* l'MSF: quest'ultima, che era salita dall'8,25 del maggio 2011 al 10,25% del luglio 2013, il 20 settembre è stata portata al 9% e, il 7 ottobre, e all'8,75% [W/H 15 luglio 2013, «RBI steps in to ease rupee volatility»; W/R-In 20 settembre 2013, «RBI unexpectedly raises rates; trim rupee support steps»; W/BT 7 ottobre 2013, «RBI cuts marginal standing facility to ease liquidity»].

Il riaggiustamento verso un punto convergente del *repo rate* (innalzato al 7,75%) e dell'MSF (ridotto all'8,75%) ha evidentemente avuto

come obiettivo quello di far fronte alla pressione sui prezzi, senza sacrificare la liquidità del sistema bancario. Nel contempo l'RBI ha permesso alle banche indiane di aprire depositi FCNR (Foreign Currency Non-Resident), cioè depositi in valute pienamente convertibili (quali dollari US, sterline britanniche, euri, yen giapponesi, dollari australiani e dollari canadesi), restituibili nella medesima valuta, con il tasso di sconto prevalente sul mercato internazionale per quella data valuta [W/IE 31 dicembre 2013, «Some improvement expected in Indian economy after bad 2013», § 17; W/FO].

Con questo tipo di depositi – aperti ai «Non Resident Indians», alle «Persons of Indian Origin» e agli «Overseas Corporate Bodies» (cioè società possedute almeno al 60% da «Non Resident Indians») – l'RBI si proponeva di raccogliere fondi in valuta pregiata pagandoli ad un tasso decisamente più basso di quello vigente per la rupia. Inoltre, l'RBI, attraverso uno schema che metteva al riparo le banche commerciali indiane da improvvise variazioni del tasso di cambio, permetteva a queste di cambiare la valuta pregiata in rupie, utilizzandole sul mercato indiano [W/ET 30 settembre 2013, «FCNR swap deal: What it means for NRIs»; W/IE 31 dicembre 2013, «Some improvement expected in Indian economy after bad 2013», § 17].

L'insieme di queste misure raggiungeva due obiettivi: il primo era il contenimento della discesa della rupia; il secondo era il riaffluire degli investimenti esteri. Dalla seconda decade di settembre fino alla fine dell'anno il valore della valuta indiana oscillava fra le 63 e le 61 rupie per dollaro, cioè un valore ancora decisamente basso rispetto a quello dei primi mesi dell'anno (quando era intorno alle 54 rupie per dollaro) ma considerevolmente più alto del record negativo raggiunto a fine agosto (68,8 rupie per dollaro) e, in ogni caso, sostanzialmente stabile [W/ER].

Per quanto riguarda gli investimenti esteri, questi avevano visto un saldo passivo pari a 3,7 miliardi di dollari USA fra giugno ed agosto; tuttavia, questa linea di tendenza si era invertita fra ottobre e dicembre, tanto che, il 28 novembre, il saldo fra i capitali che avevano lasciato l'India e quelli che vi erano affluiti durante il 2013 era attivo per una somma di 17,5 miliardi di dollari USA [W/BS 23 dicembre 2013, «Rupee suffers reality check, speculation hits further (2013 in Retrospect)», §§ 5, 14]. Si trattava di un risultato favorito da una serie di fattori: non solo le misure prese dal governo indiano e dall'RBI, ma anche la decisione della Fed americana di rimandare l'«affusolamento» del programma di denaro facile negli USA [W/CSM 18 settembre 2013, «Bernanke, Fed say no taper. Will housing bounce?»].

A parte questi fattori ve ne erano però altri due: il primo era la continuativa fiducia da parte del grande capitale internazionale nelle prospettive di crescita dell'India (significativamente, nonostante una situazione che alcuni vedevano come prossima alla stagflazione, cioè crescita debole e inflazione alta [W/R-In 14 ottobre 2013, «Food costs

drive up inflation, odds of RBI rate hike rise»], le proiezioni che prospettavano un futuro di straordinaria crescita per l'economia indiana, rimanevano numerose [ad es. W/IE 27 dicembre 2013, «India to be world's third largest economy by 2028 after China, US, says Cebr»]; il secondo, assai meno lusinghiero per lo stato di salute dell'economia indiana, era semplicemente che non era facilissimo fuoriuscire dal mercato indiano, cioè trovare dei compratori per i prodotti finanziari indiani [W/FT 17 settembre 2013, «'Hot money' stays sticky in India as rupee crisis look over»].

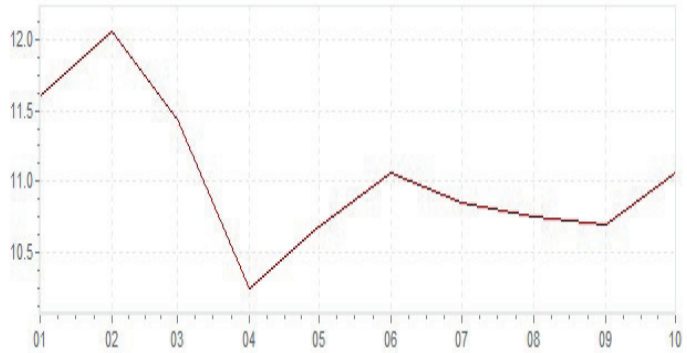
4.5. *Un andamento economico tutt'altro che brillante*

Quelli appena ricordati sono stati gli esiti positivi delle contro strategie messe in atto dal governo indiano e dall'RBI per far fronte all'avversa congiuntura economica. Bisogna però subito aggiungere che, complessivamente, l'andamento economico dell'India, ancora alla fine dell'anno solare 2013, era tutt'altro che brillante. Se si considerano gli ultimi quattro trimestri consecutivi per cui sono disponibili i dati dell'andamento macroeconomico (rilasciati dalla Central Statistical Organisation), cioè i trimestri dall'ultimo dell'anno fiscale 2012-13 al terzo dell'anno fiscale 2013-14, la crescita complessiva del PNL era inferiore al 5%. In particolare, nell'ottobre-dicembre 2012, il tasso di crescita del PNL era stato del 4,7%; quello nel gennaio-marzo 2013 del 4,8%; quello dell'aprile-giugno 2013 del 4,4% e quello del luglio-settembre 2013 del 4,8%. In media, il tasso di crescita per i primi tre trimestri del 2013 era quindi stato del 4,6, il più basso dal 2002. Non solo: la crescita dei primi tre trimestri del 2013 era stata ben al di sotto di quella dei primi tre trimestri dell'anno precedente, quando si era attestata sul 5,36% e ben lontana da quella media di oltre l'8% che aveva caratterizzato l'andamento dell'economia indiana nel primo decennio del secolo [W/BS 25 dicembre 2013, «Indian economy logged lowest growth in a decade (2013 in Retrospect)»]. Non stupisce che le valutazioni da parte del Fondo monetario internazionale, della Banca mondiale e dello *UN World Economic Situation and Prospect 2014* non prevedessero un futuro particolarmente brillante per l'economia indiana. Secondo l'FMI, la sua crescita nell'anno fiscale 2013-14 sarebbe stata del 3,75%; la Banca mondiale, invece, la fissava, più ottimisticamente, al 4,7% [W/BS 25 dicembre 2013, «Indian economy logged lowest growth in a decade (2013 in Retrospect)»]. Dal canto suo le Nazioni Unite, rivedendo verso il basso le previsioni fatte in precedenza, stimavano la crescita per il 2014 pari al 5,3% e quella per il 2015 pari al 5,7% [W/Trib 19 dicembre 2013, «UN lowers India's growth forecast to 4.8 pc for 2013»].

Certamente, dal punto di vista di un europeo, che ormai da anni è abituato a tassi di crescita bassissimi, spesso prossimi allo zero o addirittura negativi, i numeri appena riportati, lungi dall'apparire

preoccupanti, possono sembrare invidiabili. Questo non tiene però conto del fatto che, secondo gli economisti e i politici indiani, un tasso di crescita inferiore all'8% rende impossibile l'assorbimento di una forza lavoro continuamente in crescita per ragioni demografiche (una crescita che è stimata nell'ordine di 12 milioni di unità all'anno) [AM 2012, p. 142]. Si tratta di una situazione che,

Tab. 6 - Inflazione in India: indice dei prezzi al consumo nel gennaio-novembre 2013



Valore medio dell'inflazione dei prezzi al consumo nel gennaio-novembre 2013 = 11,08 %

gennaio 2013- gennaio 2012	11,62%
febbraio 2013-febbraio 2012	12,06 %
marzo 2013-marzo 2012	11,44 %
aprile 2013-aprile 2012	10,24 %
maggio 2013-maggio 2012	10,68 %
giugno 2013-giugno 2012	11,06 %
luglio 2013-luglio 2012	10,85 %
agosto 2013-agosto 2012	10,75 %
settembre 2013-settembre 2012	10,70 %
ottobre 2013-ottobre 2012	11,06 %
novembre 2013-novembre 2012	11,47 %
dicembre 2013-dicembre 2012	n.d.

Fonte: Inflation.Eu, Inflation India 2013 (http://www.inflation.eu/inflation-rates/india/historic-inflation/cpi-inflation-india-2013.aspx)

ovviamente, nonostante i meccanismi di controllo sociale e militare presenti in India, può avere ripercussioni sociali negative preoccupanti. A rendere la situazione più grave era poi l'andamento dell'inflazio-

ne che, nonostante gli interventi dell'RBI rimaneva alta [vedi tabella 6]. Soprattutto, era preoccupante il fatto che il motore dell'inflazione fosse rappresentato dall'inflazione per i beni alimentari, decisamente più alta dell'inflazione generale. Mentre quest'ultima, nel mese di ottobre era dell'11,06% [cfr. tabella 6], quella dei beni alimentari era del 19,93% [W/ET 16 dicembre 2013, «November WPI at 7.52%; food inflation rises to nearly 20%»]. In altre parole, i provvedimenti presi dall'RBI per contenere l'inflazione si erano rivelati inefficaci. Il problema era che, come ammetteva il ministro delle Finanze, parlando della persistenza di un alto tasso d'inflazione per i beni alimentari, non vi era nessuna soluzione rapida per la questione [W/ET 29 novembre 2013, «No quick fixes to food inflation: P Chidambaram»]. Certamente non c'era nessuna soluzione rapida attraverso l'uso di strumenti monetari. In definitiva, cosa che Chidambaram evitava di spiegare, la responsabilità ultima della situazione era il virtuale ristagno dell'agricoltura, conseguenza diretta della verticale diminuzione degli investimenti nel settore primario in seguito al lancio delle riforme neoliberiste all'inizio degli anni Novanta [Torri 2009].

Più in generale, bisogna sottolineare che, nell'anno sotto esame, il rallentamento della crescita economica e il crollo della rupia hanno incominciato ad avere visibili effetti negativi sullo stile di vita di quell'élite privilegiata che è la classe media indiana, effetti ben documentati da un'interessante reportage del «Guardian Weekly» [W/G 12 novembre 2013, «India's economic slowdown forces middle classes to put dreams on hold»]. Certamente, nell'anno sotto esame, l'impressione prevalente fino a poco prima fra i membri della classe media che «nulla potesse andare storto» dal punto di vista economico è stata sostituita da una visione pessimistica del futuro. Questo ha rappresentato un «vasto shock» (*a huge shock*) per la classe media, ma soprattutto per i suoi membri più giovani. Quest'ultimi erano cresciuti, avevano raggiunto la maturità ed erano entrati nel mercato del lavoro, spesso trasferendosi dalla provincia alle grandi città, in un periodo in cui l'economia indiana si era sviluppata senza interruzione, a ritmi altissimi [Ibidem]. Si trattava di una situazione che, probabilmente, spiegava la crescente avversione della classe media nei confronti del Congresso e l'infatuazione per Modi (che si presentava come l'artefice dell'ininterrotta crescita economica del Gujarat) meglio che non l'indignazione sia per gli scandali in cui erano coinvolti molti del partito di Sonia Gandhi sia per la sfacciata politica dinastica da esso seguita.

5. *La politica estera*

La politica estera indiana nel corso del 2013 si è essenzialmente svolta intorno ad una serie di direttive tradizionali. Queste comprendono i rapporti con i suoi due maggiori vicini, Cina e Pakistan, rapporti che hanno continuato ad essere difficili; quelli con la Russia, che

hanno continuato a rimanere buoni; quelli, infine, con gli USA che, dopo la realizzazione dell'accordo sul nucleare civile nel 2008, invece di fiorire (come era nelle aspettative di tutti), sono progressivamente entrati in una fase di freddezza.

Uno sviluppo nuovo, invece, è stato il rinserrarsi di rapporti sempre più cordiali e potenzialmente assai importanti fra India e Giappone; si è trattato di uno sviluppo evidenziato dallo scambio di visite ad altissimo livello fra i due paesi, visite che hanno visto il primo ministro indiano recarsi a Tokyo e l'imperatore del Giappone (per la prima volta nella storia) recarsi a Delhi, mentre veniva preannunciata la visita del primo ministro nipponico, Shinzō Abe, in India, in coincidenza con la festa della repubblica del 25 gennaio 2014.

In questa sede, tuttavia, per ragioni di spazio, non ci soffermeremo sui problemi appena elencati; ne discuteremo invece un altro, in linea con il tema principale di questo scritto. Tale tema, lo si è visto, è stato l'approvazione della legge sulla sicurezza alimentare; di conseguenza, nella presente sezione, dedicata alla politica estera, focalizzeremo la nostra analisi sulla difesa fatta dall'India nell'ambito del WTO (*World Trade Organization* o «Organizzazione del commercio mondiale) della propria politica alimentare e, in particolare, del *Food Security Act*.

5.1. *Il WTO e l'India*

La legge sulla sicurezza alimentare indiana, oltre ad avere una folta schiera di nemici interni, ha dovuto fare i conti con forti opposizioni a livello internazionale. In particolare, le nazioni sviluppate (soprattutto gli USA, il Canada e i paesi della UE) hanno criticato la legge in quanto, a loro modo di vedere, tale da distorcere i prezzi dei beni alimentari a livello internazionale e da prospettare la possibilità che l'India superasse il tetto dei sussidi permessi all'agricoltura in base alle norme dello stesso WTO (organizzazione alla quale l'India appartiene e alle cui norme deve quindi adeguarsi). Nel caso che l'uno o l'altro sviluppo si fossero verificati, l'India – appunto in quanto in violazione delle norme del WTO – sarebbe stata passibile di massicce sanzioni finanziarie.

Le tensioni legate all'approvazione da parte dell'India della legge sulla sicurezza alimentare si sono manifestate in un momento di acuta difficoltà per lo stesso WTO. Questo, dopo il trattato che aveva portato alla sua costituzione (l'accordo di Marrakesh del 15 aprile 1994), aveva la dubbia distinzione di non essere mai più riuscito a realizzare un accordo globale (accordo per il quale, del resto, era necessaria l'unanimità da parte degli stati membri). Lo sforzo maggiore, da questo punto di vista, era stato l'avvio del cosiddetto Doha Development Round, cioè un complesso processo negoziale sulle regole e sulle tariffe che governavano il commercio internazionale, avviato nel 2001. Tale processo negoziale si era arenato quando due consecutive

riunioni del consiglio dei ministri del Commercio degli stati membri (consiglio che rappresenta l'autorità decisionale ultima nell'ambito dell'organizzazione), tenute nel 2009 e nel 2011, si erano concluse con un nulla di fatto [W/EAF 3 novembre 2013, «Bali Ministerial a turning point for WTO?»].

In questa situazione, Roberto Carvalho de Azevedo, che aveva assunto la carica di direttore generale del WTO il 1° settembre 2013, si era messo energicamente all'opera per far sì che il nuovo convegno interministeriale, programmato per la fine del 2013 a Bali, in Indonesia, giungesse finalmente ad un accordo, ancorché limitato. A questo fine, Azevedo aveva virtualmente costretto i rappresentanti dei 159 stati membri a un «estenuante» (*punishing*) periodo di 10 settimane di trattative a Ginevra, al fine di arrivare ad un testo condiviso, da fare approvare a Bali. Tali trattative si erano però concluse alla fine di novembre senza raggiungere il loro obiettivo, configurando la concreta possibilità che anche l'incontro di Bali si risolvesse in un fallimento, ciò che, con ogni probabilità, avrebbe consegnato il WTO all'irrilevanza [W/Reu 25 novembre 2013, «WTO talks fail to agree on global trade deal text»].

Il buon funzionamento del WTO era sempre stato reso difficile dalla contrapposizione fra le nazioni pienamente sviluppate e le altre, soprattutto sul tema dei sussidi dati dagli stati membri alle proprie agricolture. Le regole approvate fra il settembre 1986 e l'aprile 1994 nel corso del cosiddetto Uruguay round del GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), conclusosi appunto con la costituzione del WTO e con il recepimento di tali regole da parte della nuova organizzazione, prevedevano il graduale venir meno di tali sussidi, fatte salve alcune eccezioni. Il problema era che tali eccezioni tutelavano gli ingenti sussidi dati dagli stati pienamente sviluppati alle loro agricolture, mentre penalizzavano i sussidi – di valore assai minore – dati dai paesi in via di sviluppo alle proprie. Era stata questa disparità che, in passato, aveva portato l'India ad opporsi alla prosecuzione del Doha round, emergendo come il paese leader del cosiddetto G-33, cioè un gruppo formato in realtà, nonostante il nome, da 45 paesi afro-asiatici e latino americani, con analoghi problemi dal punto di vista dell'agricoltura. Ed era stata appunto l'opposizione dell'India e del G-33 ai diktat soprattutto di Stati Uniti e Canada che aveva portato il Doha round alla paralisi.

In vista dell'incontro interministeriale di Bali, Azevedo si era sforzato di limitare il numero dei problemi sul tappeto che sarebbero stati discussi in quella sede. Ma, anche così, la situazione rimaneva assai simile a quella che aveva portato alla paralisi del Doha round. In particolare, appariva di difficile soluzione la questione creata dalla richiesta del G-33 di permettere ai governi delle nazioni non pienamente sviluppate di acquistare e immagazzinare quantità illimitate di granaglie alimentari a prezzi prefissati dagli stessi governi, al fine di

far fronte alle rispettive esigenze di sicurezza alimentare. Si trattava di una richiesta che, a parere dei paesi pienamente sviluppati (in particolare USA, Canada e paesi UE) equivaleva a permettere l'attuazione di una politica di supporto dei prezzi dei beni alimentari tale da alterare il funzionamento del libero mercato, in contrasto con le regole del WTO. [W/EAF 3 novembre 2013, «Bali Ministerial a turning point for the WTO?»].

Un risultato dell'attivismo di Azevedo e delle trattative, ancorché inconcluse, che avevano preceduto l'incontro di Bali è stato il profilarsi di una possibile soluzione di compromesso. Questa, definita orwellianamente «peace clause» (clausola della pace), prevedeva un intervallo di un certo numero di anni durante i quali le regole del WTO non sarebbero state applicate, in attesa di giungere ad una soluzione definitiva, universalmente accettabile dai 159 stati membri [W/BT 10 ottobre 2013, «WTO chief Roberto Azevedo says India's Food Bill will increase subsidies»; W/ET 20 novembre 2013, «India softens stand on food subsidies at WTO...»].

In realtà, ancora alla vigilia dell'incontro di Bali, tenutosi dal 3 al 6 dicembre 2013, i pronostici su un suo eventuale successo erano, in genere, assai pessimistici. Se è vero che, secondo notizie filtrate da ambienti ufficiali indiani, Delhi era disponibile ad accettare la «peace clause», rimaneva aperta la questione dell'intervallo di tempo concesso (quattro o otto/nove anni?). Soprattutto, ancora all'inizio dell'incontro di Bali, il ministro indiano dell'Industria e del Commercio, Anand Sharma, faceva la voce grossa, dichiarando come fosse preferibile «non avere nessun accordo, piuttosto che un accordo cattivo» [W/Trib 6 dicembre 2013, «No pact on food security better than a bad one: Anand Sharma; anche W/IRT 4 dicembre 2013, «India Refuses to Budge on WTO Agreement»].

In questa situazione, e all'ultimo momento, cioè il 6 dicembre, giorno di chiusura dell'incontro, veniva raggiunto un compromesso. In base ad esso l'India accettava la «clausola della pace», che sarebbe stata valida per quattro anni, allo spirare dei quali avrebbe dovuto essere raggiunto un accordo definitivo. La clausola in questione permetteva all'India (e ad altri stati) di superare la soglia minima, fin lì fissata dal WTO per le nazioni non pienamente sviluppate, di una quota di sussidi all'agricoltura pari al 10% del valore della produzione agricola. L'accordo sui sussidi con l'India – seguìta nella sua presa di posizione dagli altri paesi del G-33 – spianava la strada all'accettazione di una serie di altre clausole volte ad abbassare le barriere al commercio internazionale, a rendere più rapido il passaggio dei beni attraverso le dogane nazionali e ad investire massicciamente in infrastrutture quali porti e strade. Si trattava di un accordo che, secondo il Peterson Institute of International Economics, un *think tank* basato a Washington, avrebbe portato ad un giro d'affari di 960 miliardi di dollari e alla creazione di 21 milioni di nuovi posti di lavoro, di cui 18

milioni nei paesi in via di sviluppo [W/Trib 7 dicembre 2013, «WTO seals trade deal at Bali meeting»].

Anand Sharma aveva effettivamente fatto un passo indietro per quanto riguardava il lasso di tempo per arrivare all'accordo definitivo, previsto dalla «peace clause». Il ministro indiano aveva infatti accettato un periodo di quattro anni piuttosto degli otto/nove da lui originariamente richiesti. Questo cedimento era però stato controbilanciato – e oscurato nella percezione dell'opinione pubblica indiana – dal fatto che l'India avesse giocato un ruolo chiave – o avesse dato l'impressione di giocarlo – nel rendere possibile l'accordo finale. Tale accordo era, da un lato, un successo per l'intera organizzazione (che, finalmente, era riuscita a stipulare un'intesa, evitando di consegnarsi all'irrilevanza); d'altro lato, era una vittoria concreta – ancorché tattica, piuttosto che strategica (dato che la battaglia decisiva sarebbe stata combattuta di lì a quattro anni) – riportata dall'India sulla scena internazionale. Con qualche giustificazione, Sharma poteva vantarsi del fatto che l'India avesse giocato «un ruolo di maggior importanza nel rinnovamento e nella rienergizzazione del Doha round» [W/Trib 8 dicembre 2013, «WTO clinches historic deal at Bali»]. Certamente, il risultato raggiunto era presentato dai media indiani come un brillante successo, mentre le inevitabili critiche, del resto assai poche, risultavano anche assai poco convincenti [W/EAF 25 gennaio 2014, «India food security and WTO deal»; W/F 7 febbraio 2014, «Defeat in Bali»].

6. *La violenza contro le donne*

Nello scorso volume di Asia Maior ci siamo soffermati sul barbarico e rivoltante stupro-assassinio di una studentessa a Delhi e sulle conseguenze da esso avuto sull'opinione pubblica [AM 2012, pp. 189-200]. In questa sede, a completamento del presente scritto, merita di fare un sia pur breve aggiornamento sulla questione. Il governo centrale, subito dopo lo stupro, incalzato dalla reazione di sdegno collettivo, aveva creato il 22 dicembre 2012 una commissione d'indagine presieduta dall'ex capo giudice dell'India, J. S. Verma, con il compito di preparare un rapporto che indicasse gli emendamenti da introdurre alla esistente legislazione sulla violenza contro le donne, rendendola più rigorosa. La commissione, a cui erano stati dati 30 giorni per terminare i propri lavori, aveva presentato il rapporto un giorno prima della scadenza. In tempi brevissimi, gran parte delle proposte presentate dalla Commissione Verma erano state incorporate in un'ordinanza presidenziale, promulgata il 3 febbraio 2013. Quest'ultima, poi, in un tempo inusitatamente breve (l'intero iter, che aveva visto il passaggio della proposta di legge alle due camere, era stato completato dall'approvazione presidenziale il 2 aprile 2013), era stata trasformata in legge, sia pure con una serie di limitazioni (fra cui l'esclusione del reato di stupro nell'ambito del matrimonio).

Sempre nel corso del 2013, il processo contro gli stupratori assassini era stato portato avanti, anche in questo caso con inusitata rapidità, concludendosi il 13 settembre con la pena di morte per i quattro accusati [W/Trib 14 settembre 2013, «Death for four Dec 16 rapist-killers»]. Il quinto membro del sestetto di assassini, in realtà il loro leader, era stato trovato impiccato il 12 marzo all'interno di una cella che condivideva con altre tre persone [W/HT 12 marzo 2013, «Delhi gangrape: Ram Singh found hanging inside Tihar jail»]. Solo il sesto membro della banda, in realtà il più efferato di tutti, era riuscito a cavarsela con una pena lieve. In quanto minorenne al momento dei fatti (gli mancavano sei mesi ai 18 anni), costui era stato condannato il 31 agosto dal tribunale dei minori alla pena più grave possibile, cioè quella ridicolmente lieve di tre anni di reclusione [W/HT 31 agosto 2013, «'Worst' Delhi gang-rape brute gets away with 3 years»].

L'introduzione di leggi più restrittive sulla violenza contro le donne e la giustizia esemplare amministrata dal tribunale speciale, al pari dello sdegno popolare di cui abbiamo dato conto nello scorso volume di Asia Maior non hanno però alterato la situazione generale delle donne indiane. Duole registrarlo, ma l'anno sotto esame ha continuato ad essere caratterizzato da un'epidemia di molestie, di violenze varie e di stupri contro le donne, che si sono ripetuti con impressionante frequenza. Ancora una volta, poi, nella maggior parte dei casi, la polizia ha tenuto un atteggiamento di colpevole ignavia, quando non di complicità di fatto nei confronti degli autori di tali delitti [ad es. W/G 10 dicembre 2013, «Delhi rape: one year on, has anything changed for India's women?»].

Ma a gettare una luce per certi versi ancora più preoccupante sull'intera questione sono stati due episodi in cui gli accusati di molestie sessuali o di stupro sono stati personaggi appartenenti al settore più alto, e più occidentalizzato, della classe media.

Uno dei due casi (verificatosi a dicembre in un noto albergo di Delhi, Le Meridien) ha coinvolto un giudice in pensione della corte suprema e presidente della *West Bengal Human Rights Commission*, A. K. Ganguly. Il caso può essere descritto come il goffo e non riuscito tentativo dell'ex giudice di far uso della propria autorità per indurre una giovane praticante ad iniziare una relazione di natura sessuale con lui [W/IE 16 dicembre 2013, «When I tried to move away, he kissed my arm, repeated he loved me ...»; W/Trib 6 dicembre 2013, «Justice Ganguly's conduct of sexual nature: SC panel»]. L'altro incidente ha invece coinvolto Tarun Tejpal, fondatore e Editor in Chief (una carica che dal contesto sembra corrispondere a quella di presidente onorario) di uno dei più noti settimanali indiani, «Tehelka». Si tratta di una pubblicazione a cui chi scrive ha spesso attinto, anche nel presente scritto, data la serietà e la rilevanza delle inchieste giornalistiche condotte da questa rivista nel corso degli anni (fra l'altro sulla questione delle violenze contro le donne). L'incidente in questione si è verificato

un po' prima di quello di Delhi, cioè a novembre, nell'Hotel Grand Hyatt di Goa, ai margini del Think Festival, dal 2006 un importante evento culturale (tanto che all'edizione del 2013 hanno partecipato personaggi come il leader dell'*Aam Aadmi Party* Arvind Kejriwal, l'eminente editorialista americano Thomas Friedman e il noto storico e pubblicista William Dalrymple) [W/NYT 11 novembre 2013 «High Ideals and Corruption Dominate Think Festival Agenda»]. In due separate occasioni, l'*Editor in Chief* di Tehelka, Tarun Tejpal, ha «molestato sessualmente» una giovane collaboratrice dello stesso giornale. In realtà, dato il linguaggio ambiguo utilizzato in inglese quando si parla di violenze sessuali, a chi scrive, dopo aver letto fra l'altro la dettagliata denuncia scritta della vittima, non è del tutto chiaro se si sia trattato solo di sia pur deprecabili *avances* troppo pesanti o di uno o due veri e propri tentativi di stupro [W/TOI 26 novembre 2013, «Full text of Tehelka woman journalist's resignation letter»]. Sta di fatto che Tejpal è stato messo sotto indagine dalla polizia di Goa in base a tre capi d'accusa: «stupro»; «stupro da parte di una persona di una donna sotto la sua tutela, avvantaggiandosi della propria posizione ufficiale»; e «oltraggio al pudore» [W/TOI 22 novembre 2013, «Tarun Tejpal faces arrest after being booked on rape charges»].

Nel caso Tejpal, la polizia locale si è mossa con lodevole rapidità; un comportamento tutt'altro che usuale, ma che, forse, è spiegabile con il fatto che il capo ministro di Goa, da cui dipende la polizia locale, è un esponente del BJP, un partito per cui le inchieste di Tehelka sono state per anni una spina nel fianco (basti pensare all'inchiesta sul pogrom del Gujarat nel 2002).

A rendere particolarmente clamoroso il caso, però, non è stato tanto il fatto in sé, ma l'asserito tentativo di mettere tutto a tacere, di cui si sarebbe resa responsabile la *Managing Editor*, cioè la direttrice effettiva di Tehelka, Shoma Chaudhury. Chaudhury, nonostante sia ancora giovane, è una delle più note e più influenti giornaliste indiane, protagonista di una serie di importanti battaglie di stampo progressista o femminista e nota anche fuori dall'India. In proposito è significativo che, almeno un suo articolo, intitolato *Non sarà il boia a salvare le donne* e dedicato appunto alla questione femminile in India, sia comparso sul quotidiano italiano «la Repubblica» (14 settembre 2013). D'altra parte, anche nel presente scritto, come si è visto, le tesi di Shoma Chaudhuri sul *Food Security Act* sono state ampiamente citate.

Nello scandalo che è seguito all'accusa, fatta dalla vittima, che Shoma Chaudhury avesse tentato di mettere tutto a tacere, quest'ultima ha preferito dare le proprie dimissioni da *Managing Editor*, rivendicando la correttezza del suo operato, ma dicendosi preoccupata che, date le polemiche in corso, la sua permanenza alla guida di «Tehelka» potesse costituire un danno per il settimanale [W/Teh 28 novembre 2013, «Shoma Chaudhury's Resignation Letter»].

Questi due casi, per quanto indubbiamente meno gravi dello stupro-assassinio del dicembre 2012 o di una serie di altri casi analogamente efferati verificatisi o diventati noti nel corso del 2013, sono però assai significativi. Nello scorso volume di Asia Maior era stata abbozzata l'ipotesi che l'epidemia di violenze contro le donne, che sembra caratterizzare l'India di oggi, e la colpevole negligenza della polizia fossero il prodotto dello scontro fra un'India «tradizionale» (a cui appartenevano i colpevoli e la polizia) e un'India «moderna», «occidentalizzata» o, meglio, «americanizzata», di cui facevano parte le vittime e le persone che sono scese in piazza per protestare contro gli stupratori e i loro complici. I due episodi del novembre e del dicembre 2013, senza smentire la tesi appena ricordata, rivelano però che il problema è ancora più grave. A differenza dei violentatori-assassini del dicembre 2012 (un conducente di autobus, un addetto alle pulizie, un fruttivendolo, l'allenatore di una palestra, un disoccupato), i protagonisti dei due episodi sopra ricordati erano infatti persone colte, pienamente occidentalizzate (la corte suprema conduce i propri lavori solo in inglese) e decisamente ricche (altrimenti non sarebbe stato loro possibile soggiornare in alberghi di lusso come il Grand Hyatt o il Meridien); ciò nonostante il comportamento di Tejpal e di Ganguly verso l'«altra metà del cielo» denota una mentalità che, nel migliore dei casi, può essere definita immatura e, nel peggiore, morbosa e/o criminale. Analogamente, il comportamento di Shoma Chaudhuri indica mancanza di lucidità nel migliore dei casi o un atteggiamento di ipocrita omertà nel peggiore. Se quella rivelata dai comportamenti di Tejpal, Ganguly e Chaudhuri è la reale forma mentis dei più avanzati leader intellettuali della moderna India che avanza, è chiaro che il cammino che le donne indiane hanno di fronte a sé, per superare le barriere e le costrizioni di cui continuano a essere vittime, sarà ancora assai lungo e, con ogni probabilità, assai doloroso.

Chiave delle abbreviazioni dei riferimenti bibliografici usati nel testo

AM

2005-06 «Asia Maior. L'Asia negli anni del drago e dell'elefante 2005-2006. L'ascesa di Cina e India, le tensioni nel continente e il mutamento degli equilibri globali», Guerini e Associati, Milano 2007.

2011 «Asia Maior. L'Asia nel triangolo delle crisi giapponese, araba ed europea», I libri di Emil, Bologna 2012.

2012 «Asia Maior. Rallentamento dell'economia e debolezza della politica in Asia», I libri di Emil, Bologna 2013.

TSW «The Statesman Weekly» (Kolkata).
W/AJ «Al Jazeera» (www.aljazeera.com).
W/AT «Asia Times Online» (http://atimes.com).
W/BL «Business Line» (www.thehindubusinessline.com).
W/BS «Business Standard» (www.business-standard.com).
W/BT «Business Today» (http://businesstoday.intoday.in).
W/CSM «The Christian Science Monitor» (www.csmonitor.com).
W/DC «Deccan Chronicle» (http://www.deccanchronicle.com).
W/DH «Deccan Herald» (http://www.deccanherald.com).
W/DNA «Daily News and Analysis» (http://www.dnaindia.com).
W/E «The Economist» (http://www.economist.com).
W/EAF «East Asia Forum» (http://www.eastasiaforum.org).
W/ET «The Economic Times» (http://economictimes.indiatimes.com).
W/ER *Exchange Rates Indian Rupees (INR) to 1 US Dollar (USD)* (http://www.exchange-rates.org/history/INR/USD/T).
W/F «Frontline» (http://www.hinduonnet.com/fline/archives.htm).
W/FE «The Financial Express (www.financialexpress.com).
W/FO *Foreign Currency Non Resident (B) - FCNR(B)*, «FemaOnline» (http://www.femaonline.com/nricms.php?id=6).
W/FP «Firstpost» (http://www.firstpost.com).
W/FT «Financial Times» (www.ft.com).
W/G «The Guardian» (www.theguardian.com).
W/I «IBNLive» (http://ibnlive.in.com).
W/IBT «International Business Times» (www.ibtimes.com).
W/IE «The Indian Express» (http://www.indianexpress.com).
W/INYT «International New York Times» (http://www.nytimes.com).
W/IRT «India Real Time, The Wall Street Journal» (http://blogs.wsj.com/indiarealtime).
W/IT «India Today» (http://indiatoday.intoday.in).
W/H «The Hindu» (www.thehindu.com).
W/HT «Hindustan Times» (http://www.hindustantimes.com).
W/ICT «ICT Post» (http://ictpost.com/2013/03/01/chidambarams-disappointing-health-care-budget).
W/LM «Live Mint» (www.livemint.com).
W/MC «Moneycontrol.com» (http://www.moneycontrol.com).
W/ML «Moneylife» (http://www.moneylife.in).
W/MOI «Mail Online India» (http://www.dailymail.co.uk).
W/NDTV «New Delhi Television Limited» (http://www.ndtv.com).
W/NYT «The New York Times» (http://www.nytimes.com).
W/O «Outlook» (http://www.outlookindia.com/content.asp).
W/OI «One India News» (news.oneindia.in).
W/R «Rediff.com» (http://www.rediff.com/news/index.html).

W/Reu «Reuters» (http://www.reuters.com).
W/R-In «Reuters-India» (http://in.reuters.com).
W/Teh «Tehelka» (http://www.tehelka.com).
W/TOI «Times of India» ((http://timesofindia.indiatimes.com).
W/Trib «The Tribune» (http://www.tribuneindia.com).

Agrawal, Subhash
2014a Intervista rilasciata per via telematica il 7 gennaio all'autore;

2014b Intervista rilasciata per via telematica il 16 gennaio all'autore.

AHRC «Asian Human Right Commission»
2013 *India: Statement on National Food Security Act*, 5 settembre (http://www.humanrights.asia/++theme++ahrc.diazotheme/images/logo.jpg).

Drèze, Jean, e Amartya Sen,
2013 *An Uncertain Glory: India and its Contradictions*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.

ES
2013 Ministry of Finance, Government of India, *Economic Survey 2012–13* (http://indiabudget.nic.in/survey.asp).

Gandhi, Sonia
2013 *Text of Mrs. Sonia Gandhi's speech in Parliament*, «Pressbrief.in», 26 agosto (http://www.pressbrief.in/index.php/English-Speech-Text/Sonia-Gandhi-in-Lok-Sabha-26th-Aug-2013.html).

Gazette of India,
2010 «The Gazette of India. Extraordinary», 10 settembre (http://egazette.nic.in/WriteReadData/2013/E_29_2013_429.pdf).

Ghosh, Jayati
2010 *Making a Mess of the Food Security Bill*, «Macroscan», 9 settembre.

2013 *India's watered-down food bill won't really benefit its hungry millions*, «The Guardian, Poverty Matters Blog» 24 giugno

Himanshu (NB: questo autore usa un solo nome)
2013 *PDS: a story of changing states*, «Live Mint» 7 agosto

Inflation
2012 *Inflation India 2012* (http://www.inflation.eu/inflation-rates/india/historic-inflation/cpi-inflation-india-2012.aspx).

2013 *Inflation India 2013* (http://www.inflation.eu/inflation-rates/india/historic-inflation/cpi-inflation-india-2013.aspx).

Manifesto
2009 *Lok Sabha Elections 2009, Manifesto of the Indian National Congress* (http://aicc.org.in/new/manifesto09-eng.pdf);

NFSA
2013 *The National Food Security Act, 2013, No. 20 Of 2013* «The Gazette of India Extraordinary», New Delhi, 10 settembre (http://indiacode.nic.in/acts-in-pdf/202013.pdf).

NFSO
2013 *The National Food Security Ordinance No. 7 of 2013*, «The Gazette of India», 5 luglio (http://www.indiaenvironmentportal.org.in/files/file/Food%20Security%20Ordinance%202013.pdf).

MHFW
2007 Ministry of Health and Family Welfare, Government of India, *India. National Familiy Health Survey (NFHS-3) 2005-06. Key Findings*, International Institute for Population Sciences, Deonar, Mumbai 2007 (http://www.measuredhs.com/pubs/pdf/SR128/SR128.pdf).

PEO
2005 Programme Evaluation Organisation, Planning Commission, Government of India, *Performance Evaluation of Targeted Public Distribution System (TPDS)*, New Delhi, marzo (http://planningcommission.nic.in/reports/peoreport/peo/peo_tpds.pdf).

PIB
2011 Press Information Bureau, Government of India, *Number of Ration Shops in the Country*, 9 agosto (http://pib.nic.in/newsite/erelease.aspx?relid=74180).

RBI
s. d. Reserve Bank of India, *Marginal Standing Facility – Scheme* (http://www.rbi.org.in/scripts/NotificationUser.aspx?Id=6394&Mode=0)

Report
s. d. Report of the Expert Committee on National Food Security Bill, (eac.gov.in/reports/rep_NFSB.pdf).

Singh, Manmohan
2013 *PM's statement in Lok Sabha on the current economic situation in the country*, 30 agosto, in *Prime Minister's Speeches* (http://pmindia.gov.in/speech-details.php?nodeid=1341).

Torri, Michelguglielmo
2009 *I costi sociali dello sviluppo*, in Romeo Orlandi (a cura di), *L'elefante sul trampolino. L'India fra i grandi della terra*, Il Mulino, Bologna, pp. 243-275.

UB
2012 *Budget 2012-2013. Speech of Pranab Mukherjee, Minister of Finance*, 16 marzo (http://indiabudget.nic.in; opp. http://economictimes.indiatimes.com/budget-2012-13-full-speech-of-finance-minister-pranab-mukherjee/articleshow/12291043.cms).

2013 *Budget 2013-2014, Speech of P. Chidambaram, Minister of Finance*, February 28, 2013 (http://indiabudget.nic.in/bspeecha.asp; oppure: http://www.thehindubusinessline.com/multimedia/archive/01380/Budget_Speech_1380147a.pdf).

Bangladesh in fiamme: dallo scontro politico alla guerriglia urbana

di Marzia Casolari

1. *Premessa*

Sono stati tre i filoni principali della politica del Bangladesh nel corso del 2013: la continuazione del processo contro i crimini di guerra commessi dai collaborazionisti filo-pachistani nel 1971, avviato con determinazione da Sheikh Hasina nel 2010 [AM 2012, pp. 235-36] e che ha dato luogo, nel 2013, a diverse sentenze esemplari; le elezioni politiche previste per la fine del 2013, ma posticipate all'inizio di gennaio 2014; il ripetersi di incidenti nelle fabbriche di abbigliamento che, nel 2013, sono stati perfino più gravi rispetto a quelli già drammatici del 2012 [AM 2012, pp. 232-33].

I primi due fattori, il processo contro i crimini di guerra e le elezioni che, come si vedrà in seguito, sono correlati fra loro, hanno determinato una radicalizzazione della politica. Il terzo fattore è invece collegato alle condizioni di lavoro degli operai del settore tessile e dell'abbigliamento. Le proteste per l'ottenimento di aumenti salariali, di maggiori diritti e garanzie, che si sono susseguite almeno dal 2010 [AM 2012, pp. 231-32], si sono esasperate in occasione dei gravissimi incidenti di maggio e ottobre 2013.

Ne consegue che il 2013 sia stato un anno di grande fermento politico e sociale, che ha dato luogo a un clima di scontro continuo, sfociato in episodi di guerriglia, fossero essi correlati alle proteste contro il processo ai collaborazionisti, o alle questioni sindacali. Questa situazione ha avuto ripercussioni sull'economia del Bangladesh, già provata dalla crisi internazionale.

2. *Il processo contro i crimini di guerra*

Il processo contro i crimini di guerra commessi dai collaborazionisti che, nel 1971, hanno sostenuto l'esercito pachistano contro i nazionalisti bangladeshi è proseguito, nonostante le proteste che lo hanno accompagnato. Gli imputati appartengono prevalentemente

al *Jamaat-e-Islami* (JI), al *Bangladesh National Party* (BNP), il partito di Khaleda Zia, rivale storica dell'attuale primo ministro e vedova di Ziaur Rahman. Il JI è un alleato del BNP e diversi suoi militanti sono confluiti nelle file del BNP.

Il 2013 si è aperto, il 21 gennaio, con la condanna a morte in contumacia di Abul Kalam Azad, noto Maulana, giudicato colpevole per crimini contro l'umanità (omicidio, sequestro di persona e saccheggi) commessi durante la guerra di liberazione ai danni di connazionali [W/G 22 gennaio 2013, «Bangladesh cleric sentenced to death for crimes against humanity»]. L'imputato aveva fatto parte del *Razakar Bahini*, la famigerata forza ausiliaria creata dall'esercito pachistano che, composta da elementi contrari all'indipendenza, prendeva di mira gli indù e i nazionalisti bangladeshi [W/BBC 21 gennaio 2013, «Bangladesh cleric Abul Kalam Azad sentenced to die for war crimes»; Harrison 2013, pp. 112-3]. Abul Kalam Azad, peraltro membro del JI, è fuggito dal Bangladesh nell'aprile 2012 e si sospetta che si trovi in Pakistan [W/BBC 21 gennaio 2013, «Bangladesh's watershed war crimes moment»]. La sua condanna ha rappresentato il primo verdetto pronunciato dal tribunale speciale istituito da Sheikh Hasina. Da questa prima sentenza si è compreso che il processo non avrebbe rappresentato una formalità. I suoi oppositori, appartenenti o simpatizzanti dei partiti messi sotto accusa, sostengono che il processo sia orientato politicamente e si fanno forti del fatto che non sia stato riconosciuto dalle Nazioni Unite [W/BBC 21 gennaio 2013, «Bangladesh cleric Abul Kalam Azad sentenced to die for war crimes»].

Il 5 febbraio è stata emessa la seconda sentenza contro Abdul Quader Mollah, assistente del segretario generale del JI, condannato all'ergastolo [Harrison 2013, p. 110]. La terza sentenza, condanna a morte per impiccagione, è stata pronunciata contro Delwar Hossain Sayeedi, esponente di spicco del JI, accusato di omicidio, sequestro di persona, stupro, tortura e persecuzione politica ai danni di connazionali. Sayeedi gode di una notevole popolarità, anche al di fuori del JI, ed è considerato un oratore molto abile [W/E 1 marzo 2013, «Bloodletting after the fact»]. Sia Sayeedi, sia Mollah hanno fatto ricorso in appello [Harrison 2013, pp.110-1].

Il 9 maggio il tribunale ha emesso la terza condanna a morte, contro Muhammad Kamaruzzaman, anch'egli assistente del segretario generale del JI, organizzatore capo dell'*Al-Badar Bahini* e dell'*Islami Chhatra Sangha,* accusato di omicidio di massa, sequestro di persona e violenza carnale [W/G 9 maggio 2013, «Bangladesh sentences third Jamaat-e-Islami leader to death»].

Gli altri imputati sono Ghulam Azam, novantenne, capo del *Jamaat-e-Islami* fino al 2000, quando si è ritirato a vita privata, condannato il 15 luglio a novant'anni di carcere; Ali Ahsan Mohammad Mujahid, segretario generale del *Jamaat-e-Islami,* leader studentesco nel 1971 e ministro del Welfare nel governo del BNP dal 2001 al 2006, anch'egli

condannato a morte in luglio; Salahuddin Quader Chowdhury, condannato a morte in ottobre. Costoro erano tutti accusati dei medesimi crimini: omicidio, genocidio, stupro, tortura, sequestro di persona. Non è stata invece ancora emessa la sentenza contro Motiur Rahman Nizami, attuale capo del *Jamat-e-Islami* e sostenitore del partito fin dalla gioventù, nonché presidente dell'*Islami Chhatra Sangha* nel 1971. Nizami è stato eletto due volte in parlamento e ha ricoperto la carica di ministro dell'Agricoltura dal 2001 al 2003 e dell'Industria dal 2003 al 2006, nel governo di Khaleda Zia. Studioso dell'islàm, ha pubblicato una ventina di libri ed è molto noto negli Stati Uniti. Anch'egli è stato accusato degli stessi reati degli altri imputati [W/BBC 1 ottobre 2013, «Bangladesh war crimes trial: Key accused»].

Il 10 settembre, invece, è stata riformulata la sentenza contro Abdul Quader Mollah. L'imputato si era appellato contro la sentenza ma la Corte Suprema, su pressione dell'opinione pubblica e del governo, ha emesso una condanna a morte [W/BBC 17 settembre 2013, «Bangladesh: Abdul Kader Mullah gets death penalty for war crimes»]. Quella di Abdul Quader Mollah è stata anche la prima condanna a morte ad essere eseguita, il 18 dicembre [W/BN 18 dicembre 2013, «Death of a War Criminal»].

3. *Le reazioni al processo politico: gli scontri di piazza*

Il 2013 si è connotato fin dall'inizio come un anno di grande violenza. Alla fine di gennaio, in segno di protesta contro il processo ai criminali di guerra, il JI e altri partiti islamici minori hanno indetto un *hartal*, termine che può essere tradotto come sciopero ma che, in Asia Meridionale assume un significato più radicale. L'*hartal*, infatti, è una sorta di sciopero generale, che non esclude atti di sabotaggio e contestazioni violente. A seguito della prima condanna si sono verificati disordini prima nella capitale e poi nella località di Dogra, che hanno portato all'uccisione di almeno due persone da parte della polizia. Scuole, uffici e negozi sono rimasti chiusi [W/BBC 31 gennaio 2013, «Bangladesh strike over war crimes trials sparks clashes»].

I disordini sono continuati nei mesi successivi. Il 22 febbraio le proteste hanno assunto una dimensione nazionale e sono sfociate nell'uccisione di cinque persone, durante scontri con la polizia all'uscita della preghiera del venerdì. Nella capitale, i manifestanti protestavano contro i presidi organizzati nella centrale Shahbag Square da parte dei sostenitori del processo contro i crimini di guerra. Gli attivisti di Shahbag Square hanno dato luogo a un grande movimento di opinione. La scintilla che ha provocato il fenomeno Shahbag è stata la seconda condanna, all'ergastolo, di Abdul Quader Mollah. L'avvio del processo ha determinato una crescente polarizzazione dell'opinione pubblica bangladeshi, spaccata tra quanti chiedevano giustizia per i crimini commessi dai collaborazionisti e i sostenitori dei gruppi e dei

partiti sotto accusa. Mentre il *Jamaat-e-Islami*, in segno di protesta contro il processo, ha indetto uno sciopero nazionale che ha provocato disordini nella capitale e nel resto del paese [W/BBC 5 febbraio 2013, «Bangladesh: Abdul Kader Mullah gets the sentence for war crimes»], gli esponenti del movimento Shahbag, molti dei quali simpatizzanti per la Lega Awami, il partito del premier, hanno sostenuto che la condanna all'ergastolo fosse troppo lieve [W/E 1° marzo 2013, «Bloodletting after the fact»]. Abdul Quader Molla veniva chiamato anche il «macellaio di Mirpur», a causa dei massacri e degli stupri commessi in questa città. I manifestanti di Shahbag Square erano determinati a non lasciare la piazza finché il tribunale non avesse emesso sentenze di morte contro i principali imputati e, in particolare, contro Abdul Quader Molla [W/G 23 febbraio 2013, «Bangladesh split as violence escalates over war crimes protests»].

Mentre il movimento Shahbag è laico e pacifico, gli oppositori al processo politico, invece, adottano metodi violenti e si collocano prevalentemente tra le fila del radicalismo islamico. La polarizzazione dell'opinione pubblica, quindi, non riguarda soltanto una divergenza di vedute sul processo, ma riflette una divisione, esistente da sempre nel paese, tra le forze laiche e l'islamismo radicale.

La terza condanna, questa volta alla pena capitale, di Delwar Hossain Sayeedi, ha scatenato la rabbia furiosa del *Chhatra Shibir*, l'ala studentesca del JI. Nelle ventiquattro ore successive alla condanna, è stato indetto uno sciopero di due giorni, durante il quale si sono verificati scontri violenti: sono state uccise 35 persone, tra cui 4 poliziotti, mentre i feriti sono stati circa 300. Nel sud del paese sono stati saccheggiati case e templi indù. Fin dalla notte del 28 febbraio, il governo aveva messo in campo le *Bangladesh Border Guards*, un corpo speciale paramilitare, mentre a partire dal 1° marzo è scattato il divieto di organizzare assemblee pubbliche in quattro aree del paese considerate sensibili. Dalla condanna di Abul Kalam Azad, a gennaio, alla fine di febbraio, si sono contate tra 50 e 80 vittime, in seguito agli scontri [W/BBC 28 febbraio 2013, «Bangladesh war crimes trial: Delwar Hossain Sayeedi to die», W/E 1 marzo 2013, «Bloodletting after the fact», W/D 7 marzo 2013 «War scarred Bangladesh torn by new tensions»].

Il processo contro i collaborazionisti ha gettato il paese in uno dei periodi più turbolenti dopo la guerra di liberazione. Oltre che sul piano politico, le ripercussioni si sono avute anche sul piano economico: migliaia di turisti sono stati obbligati a lasciare il paese, mentre gli scioperi che si sono susseguiti dall'inizio dell'anno hanno rallentato la crescita economica [W/D 7 marzo 2013 «War scarred Bangladesh torn by new tensions»].

Considerando gli effetti del processo, sia sul piano concreto degli scontri di piazza, sia su quello, più sottile, delle divisioni politiche, sia sul piano economico, si potrebbe arrivare alla conclusione che sia sta-

to controproducente riaprire quel capitolo della storia bangladeshi. Gli oppositori e alcuni analisti, anche occidentali, hanno sostenuto che il processo abbia rappresentato un pretesto voluto dal primo ministro, Sheikh Hasina, a scopo propagandistico, in vista delle elezioni, ma che, quarant'anni dopo i fatti, non vi fosse più, nel paese, un interesse reale per quelle vicende. Si tratta, invece, a parere di chi scrive, di un'interpretazione superficiale, che non tiene conto innanzitutto della gravità dei crimini commessi, ma anche della contrapposizione fra nazionalisti e collaborazionisti, presente durante la guerra e negli anni immediatamente successivi all'indipendenza. Inoltre, questa interpretazione non tiene conto delle istanze delle famiglie delle vittime e di quanti chiedevano giustizia perché consideravano i fatti del 1971 come una ferita da chiudere con un chiarimento innanzitutto storico, poi anche politico. Chi sostiene che il processo contro i collaborazionisti rappresenti una mossa demagogica del primo ministro non considera il movimento di opinione che si è creato in Bangladesh, fin dai primi momenti successivi all'indipendenza, per fare chiarezza sulle atrocità commesse dai collaborazionisti e affinché fosse mantenuta viva la memoria storica della guerra di liberazione e delle sue implicazioni [van Schendel 2009, pp. 117-8]. Il fatto che una parte consistente della popolazione abbia continuato a chiedere chiarezza e giustizia dimostra che il problema era vivamente sentito. Le vicende del 2013 comprovano che, secondo le stime, circa la metà della popolazione condivide queste posizioni. D'altra parte il Bangladesh è un paese giovane che, a differenza dell'Italia o della Germania, non aveva avviato un processo per i crimini di guerra immediatamente dopo i fatti. Questa ferita è rimasta aperta per quarant'anni, ma quarant'anni sono anche troppo pochi perché la memoria possa essere cancellata.

Infine, anche la tesi secondo la quale il primo ministro avrebbe tratto un vantaggio elettorale dal processo risulta debole: il caos in cui è precipitato il Bangladesh è lungi dal determinare popolarità per il primo ministro, il quale, tuttavia, non ha fatto retromarcia davanti al deteriorarsi della situazione. Non bisogna dimenticare che Sheikh Hasina è figlia del fondatore della nazione; la sua posizione, quindi, può essere vista come conseguenza diretta di un impegno verso la nazione, ma anche, e forse soprattutto, verso se stessa, volto a far luce su vicende a cui la premier e la sua famiglia sono storicamente legate.

Gli ultimi giorni dell'anno, come si vedrà meglio nelle pagine seguenti, hanno registrato un aumento esponenziale della tensione politica: le reazioni violente all'esecuzione di Abdul Quader Molla si sono sommate al fermento per le elezioni, che è andato crescendo man mano che si avvicinava la data del voto.

4. *Ancora incidenti nelle fabbriche di abbigliamento*

Sulle condizioni di lavoro disumane degli operai delle fabbriche di abbigliamento, sulle loro rivendicazioni salariali e le loro mobilitazioni, ci si è abbondantemente soffermati nel volume dedicato al 2012 [AM 2012, pp. 231-33]. Il 26 novembre 2012 si era verificato uno spaventoso incendio di una fabbrica, in cui avevano perso la vita 111 persone. Si era trattato di un fatto clamoroso, anche perché queste aziende confezionano abiti per grandi marche europee e americane. Da committenti del genere dalle quali ci si sarebbe potuti aspettare un cambio di rotta nei rapporti con le ditte fornitrici. Invece, tale cambiamento di rotta non vi è stato come dimostrato dal fatto che il 24 aprile 2013 si è verificata una tragedia senza precedenti: il crollo di una palazzina, alle porte di Dhaka, in cui 1.127 persone hanno perso la vita e 2.438 sono rimaste ferite [W/BBC 17 maggio 2013, «Bangladesh», 10 maggio 2013, «Bangladesh building collapse: How many still missing?»]. In proposito bisogna tenere conto del fatto che, allo scopo di ottimizzare al massimo la produzione (l'abbigliamento copre l'80% delle esportazioni), le fabbriche vengono concentrate non solo nella stessa area, a formare veri e propri distretti industriali, il più importante dei quali si trova alla periferia di Dhaka; a rendere il quadro infernale è il fatto che più fabbriche si trovano in uno stesso palazzo, una per piano. L'edificio crollato il 24 aprile ne conteneva cinque, collocate tra il secondo e il sesto piano, mentre al pianterreno e al primo piano si trovavano negozi e uffici della Brac Bank, l'istituto di credito della più grande ONG del Bangladesh [W/BBC 10 maggio 2013, «Dhaka building collapse: Factories and buyers»]. La follia di un tale sistema è evidente: non è pensabile, infatti, che un edificio che si estende in altezza possa sopportare il peso di macchinari industriali, materiali e operai, senza accorgimenti architettonici che, nelle fatiscenti fabbriche del Bangladesh, ovviamente non esistono. Sarebbe infatti troppo costoso costruire complessi industriali a norma di sicurezza, che si estendano verso l'alto. Gli edifici dove si trovano queste ditte sono invece frutto della sfrenata speculazione edilizia di questi anni, si presentano come cantieri aperti, sempre incompleti e pronti ad aggiungere un altro piano [W/BBC 26 aprile 2013, «The dark underworld of Bangladesh's clothes industry»]. Le uscite di sicurezza e i sistemi antincendio sono spesso assenti o insufficienti.

Era questo il caso del Rana Plaza, l'edificio crollato ad aprile. Il palazzo prendeva il nome dal proprietario, Mohammad Sohel Rana, un trentacinquenne che ha fatto la sua ascesa grazie agli agganci politici coltivati fin da quando era studente nei circoli dell'*Awami League*. È stato descritto dai media come il tipico esempio di *mastan*, il boss della criminalità urbana bangladeshi. Si è detto che la sua fortuna si fondasse sul traffico della droga e sull'estorsione. Rana si sarebbe poi dato anche all'appropriazione di terreni: in questo modo si sarebbe costruito due immobili, in società con politici e funzionari pubblici. A

partire dagli anni Novanta, l'area su cui si trovava il palazzo, Savar, è diventata particolarmente richiesta, proprio per la sua vicinanza alle aziende e alla capitale. Rana è stato arrestato dal temuto *Rapid Action Battalion* (RAB) il 28 aprile, assieme al padre e a uno zio [W/BBC 3 maggio 2013, «Profile: Rana Plaza owner Mohammad Sohel Rana»].

Il caso Rana Plaza è, purtroppo, tutt'altro che isolato. Lo sfruttamento della manodopera e del business dell'abbigliamento, infatti, in Bangladesh, è pressoché interamente in mano alla criminalità.

È risaputo che spesso gli operai vengono chiusi dentro alle fabbriche, costretti a lavorare su turni anche di 19 ore (per stipendi equivalenti a circa 3 euro al giorno) [W/BBC 25 aprile 2013, «Dhaka factory collapse: Can clothes industry change?», 23 settembre 2013, «Bangladeshi factory workerslocked in on 19-hour shifts»]. I proprietari tengono doppi registri, che i dipendenti firmano in entrata e in uscita (evidentemente in Bangladesh non esistono i sistemi di timbratura elettronica in uso in Occidente). Alle aziende committenti, che stanno diventando sempre più attente alle condizioni di lavoro all'interno delle ditte produttrici, vengono mostrati i registri con gli orari regolari.

Dopo i frequenti e clamorosi incidenti verificatisi negli ultimi anni, in particolare nel 2012, i clienti occidentali di queste fabbriche stanno diventando sempre più vigili, chiedendo di applicare norme di sicurezza sul lavoro. Spesso, però, in questi laboratori improvvisati si eseguono solo delle rifiniture, mentre le lavorazioni principali si fanno in aziende regolari e moderne, che salvano le apparenza, ma esternalizzano parte della produzione.

Dopo l'incidente del novembre 2012 il governo ha istituito una *task force* incaricata di ispezionare le ditte di abbigliamento, guidata da un funzionario governativo di nome Mainuddin Khondker. Questi ha affermato che circa la metà delle fabbriche non sono sicure e che non sono state adottate misure di nessun tipo contro le violazioni delle norme di sicurezza sul lavoro o contro le violazioni delle norme sulla sicurezza edilizia. Secondo alcuni analisti locali, l'importanza dell'industria dell'abbigliamento per l'economia del Bangladesh e il fatto che questa abbia contribuito in modo determinante allo sviluppo del paese, all'emersione dalla povertà, alla creazione dell'occupazione e all'afflusso di valuta pregiata hanno reso questo settore una sorta di «mostro sacro», che non si può toccare [W/BBC 25 aprile 2013, «Dhaka factory collapse: Can clothes industry change?»].

A metà maggio, i lavoratori delle fabbriche di abbigliamento hanno organizzato uno sciopero di tre giorni, in segno di protesta per la sciagura del 24 aprile e per chiedere condizioni di lavoro sicure e maggiori salari. Si è trattato di uno sciopero pacifico, che non ha dato luogo a disordini [W/BBC 17 maggio 2013, «Bangladesh garment factories re-open after closure»]. Nella seconda metà dell'anno, invece, le mobilitazioni sindacali da parte dei lavoratori dell'abbigliamento

hanno assunto una forma violenta e si sono sommate alle proteste politiche pro e contro il processo contro i criminali di guerra. A infiammare ulteriormente la situazione è stato un altro incidente, avvenuto l'8 ottobre alla Aswad Composite Mills, a Gazipur, nei pressi della capitale. L'incidente è stato causato dall'esplosione del silenziatore di una macchina, che ha provocato un incendio. Le stime sono state di 9 morti e circa 50 feriti [W/BBC 9 ottobre 2013, «Bangladesh clothing factory hit by deadly fire»]. L'incidente di ottobre ha dimostrato che il problema della sicurezza sul lavoro è ancora ben lungi dal trovare una soluzione.

5. *La situazione economica e le conseguenze dell'instabilità politica*

Alla fine del 2013, i più qualificati economisti del paese stimavano che il tasso di crescita del PIL (Prodotto interno lordo) avrebbe potuto scendere, nel corso del 2014, sotto il 5%, ai minimi storici negli ultimi dieci anni, se fossero perdurate le condizioni di instabilità politica. Il tasso di crescita del PIL del Bangladesh è passato da un minimo del 4,1% nel primo semestre del 1994 al massimo del 6,7% al primo semestre del 2011. Mentre il governo si è prefissato un obiettivo del 7,2% per l'anno fiscale 2013-2014, il Fondo Monetario Internazionale ha stimato che la crescita economica non supererà il 6%. Debapriya Bhattacharya, del Centre for Policy Dialogue, ha affermato che il tasso di crescita del PIL si potrebbe stabilizzare a un minimo del 5%, ma solo a condizione che la situazione politica si stabilizzi.

I continui scioperi del 2013 hanno determinato un rallentamento dell'import-export e hanno compromesso la produttività, mentre gli investimenti sono diventati incerti. Gli effetti peggiori si sono registrati nel settore dei servizi, che rappresenta il 50% del PIL: si è passati da un tasso di crescita del 6,3% nell'anno fiscale 2012 al 6,06% nel 2013. Gli altri settori maggiormente danneggiati sono il commercio, anche all'ingrosso, che rappresenta il 14% del PIL, i trasporti, le comunicazioni e lo stoccaggio delle merci che, insieme compongono l'11% del PIL, e il settore degli affitti, che contribuisce al PIL per il 7%.

Mirza Azizul Islam, consigliere dello scorso governo tecnico, ha sottolineato che un segnale e, al tempo stesso, una conseguenza dell'instabilità politica e dell'arretramento dell'economia è la diminuzione della domanda di credito da parte delle aziende [W/FE 27 dicembre 2013, «GDP growth rate may drop to below 5.0pc»]. L'emissione di prestiti da parte delle banche e da istituti finanziari è diminuita del 66% nel trimestre luglio-settembre 2013, rispetto allo stesso periodo del 2012. Gli imprenditori sono incerti e non si avventurano in investimenti dall'esito imprevedibile. La contrazione del credito rappresenta, a lungo termine, un segnale preoccupante, indice di fallimenti e diminuzione di posti di lavoro [W/DT 26 dicembre 2013, «Industrial credit falling fast»].

Mirza Azilul Islam ha aggiunto che l'*hartal* non può essere usato come un'arma politica. A questo proposito, Salehuddin Ahmed, ex governatore della Bangladesh Bank, ha osservato che anche i fattori macroeconomici sono danneggiati dagli scioperi continui e che la cultura dell'*hartal* va fermata.

Bhattacharya è pessimista circa la possibilità che la situazione politica possa migliorare nei prossimi mesi. Tutti gli analisti concordano sulla necessità di raggiungere un buon livello di *governance*, collocando persone oneste nelle posizioni chiave del paese. Se non si garantiscono questi obiettivi, l'economia continuerà a peggiorare [W/FE 27 dicembre 2013, «GDP growth rate may drop to below 5.0pc»].

Una simile situazione appare ancora più preoccupante se si pensa che in Bangladesh persistono problemi di base, come la malnutrizione infantile, che causa la morte di 53.000 bambini l'anno, assegnando a questo paese un triste record a livello mondiale. La crescita economica, tra assenza di diritti sindacali e persistenti problemi di sviluppo, manifesta ancora tutta la sua contraddittorietà.

6. *Verso le elezioni*

A metà anno si è cominciato a temere la possibilità che le continue condizioni di guerriglia urbana, diffuse un po' in tutto il paese, potessero determinare uno slittamento nella data delle elezioni, fissate per gennaio 2014. Si temeva che si potesse creare una situazione analoga a quella del 2006, quando le elezioni erano state posticipate, era stato dichiarato lo stato d'emergenza e si era insediato fino al 2008 un governo tecnico sostenuto dai militari. In un'intervista rilasciata al quotidiano inglese «The Guardian», Gowher Rizwi, portavoce ufficiale del primo ministro Sheikh Hasina, ha dichiarato che i preparativi per le elezioni erano in atto e che queste si sarebbero tenute nei tempi previsti. Rizwi aggiungeva che tutta l'autorità esecutiva sarebbe stata trasferita alla commissione elettorale, l'organo preposto alla preparazione delle elezioni, e che il governo avrebbe fatto il possibile per garantire un voto libero e trasparente.

Si prevedeva un incremento della violenza politica messa in atto dal BNP e dal JI già a partire dai mesi di giugno e luglio, con un'ulteriore intensificazione verso la fine dell'anno. Un elemento nuovo, però, sulla scena politica del Bangladesh, è il movimento Shahbag, di cui si è parlato nelle pagine precedenti. Questo è composto prevalentemente da giovani, di ispirazione laica, che considerano il JI un gruppo terrorista e chiedono la pena di morte per i criminali di guerra. Connesso in rete e fondato sui social networks, il movimento Shahbag è simile agli altri analoghi movimenti che si stanno moltiplicando in Asia e chiede un governo liberal-democratico, nell'ambito dell'ordinamento politico esistente [W/G 18 giugno 2913, «Violence and protests could derail Bangladesh elections»]. A differenza di

quanto accade nei paesi arabi, dove gli attivisti per i diritti democratici vengono massacrati, in Bangladesh il governo della Lega Awami sembra avere compreso che il movimento Shahbag potrebbe rappresentare un alleato politico contro le forze reazionarie.

Se il governo convive quindi pacificamente con il movimento Shahbag, usa invece il pugno di ferro con il JI, che, il 1° agosto 2013, è stato messo al bando dalla Corte Suprema, in quanto partito confessionale. Questo provvedimento, di fatto, ha impedito al JI di partecipare alle elezioni [W/E 10 agosto 2013, «The battling begums»].

Secondo le previsioni, la situazione è andata peggiorando nella seconda metà dell'anno. A ottobre il BNP ha indetto uno sciopero generale di tre giorni perché il primo ministro istituisse il governo tecnico preelettorale, secondo una consuetudine ormai in voga da quindici anni in Bangladesh. Al secondo giorno di sciopero, il 26 ottobre, mentre stavano infuriando scontri in cui sono morte cinque persone e diverse centinaia sono rimaste ferite, Sheikh Hasina ha compiuto un gesto storico, che ha rotto un silenzio decennale tra le due rivali politiche: ha chiamato al telefono Khaleda Zia. La conversazione, durata circa 40 minuti, è stata in parte trasmessa in televisione. Il primo ministro ha invitato Khaleda Zia a cena, assieme al suo *entourage* di partito, a discutere di persona, e le ha chiesto di revocare lo sciopero. Khaleda Zia ha risposto che avrebbe discusso solo dopo la fine dello sciopero.

Gli scontri sono quindi continuati con maggiore intensità. La Corte Suprema ha dichiarato incostituzionale il sistema dei governi tecnici, che effettivamente rappresentano una limitazione alle garanzie democratiche anche perché, in Bangladesh, questi governi hanno avuto una matrice esclusivamente militare. Khaleda Zia e il BNP non hanno riconosciuto la sentenza della Corte Suprema e hanno chiesto le dimissioni del primo ministro, affinché questi lasciasse il posto al governo tecnico. Lo sciopero aveva il preciso scopo di fare pressioni sul primo ministro. Durante le tre giornate di mobilitazione, a Dhaka sono stati dispiegati 10.000 uomini, tra polizia e unità paramilitari, per mantenere l'ordine [W/I 27 ottobre 2013, «Bangladesh rivals end 10-year silence – but fail to find peace»]. Un chiaro segno della crescente militarizzazione del paese in vista delle elezioni.

Il 18 novembre il presidente del Bangladesh ha nominato i membri del governo ad interim, che aveva il compito di supervisionare le operazioni di voto. Si trattava di un governo molto simile a quello di Sheikh Hasina ed era composto dalla *Lega Awami* e da alcuni suoi alleati minori, come il *Jatiyo Party*, il partito dell'ex dittatore Muhammad Ershad, ma non comprendeva nessuno dei 18 partiti di opposizione, che fanno parte della coalizione guidata dal BNP. Questo governo aveva le carte in regola, visto che è stato formato in linea con i recenti emendamenti costituzionali, ma non era molto popolare. Secondo i sondaggi, infatti, la maggioranza dei bangladeshi sarebbe stata favorevole a un governo tecnico apartitico.

Alla fine dell'anno si è anche ipotizzata la possibilità di un boicottaggio delle elezioni da parte del BNP, anche se questa eventualità avrebbe potuto rappresentare un rischio per il partito, visto che la gran parte dei suoi uomini, invece, era ansiosa di prendere parte alle elezioni. Se Khaleda Zia non fosse riuscita a convincerli del fatto che non prendendo parte alle elezioni, sarebbe stata in grado di preparare meglio la vittoria al successivo appuntamento elettorale, costoro avrebbero potuto presentarsi come indipendenti, dividendo il partito. In questo caso, però, Sheikh Hasina avrebbe visto prolungarsi il proprio mandato e ne avrebbe potuto trarre vantaggio. In ogni caso, il BNP è stato in tempo fino all'ultimo momento di decidere se presentarsi o meno alle elezioni e di soppesare i fattori favorevoli e contrari alla propria scelta [W/E 20 novembre 2013, «Trench warfare»].

Il 16 dicembre il governo ha cominciato a dispiegare l'esercito, come previsto, per garantire lo svolgimento pacifico delle elezioni e affiancare il personale civile addetto alle operazioni di voto. Le truppe dovevano rimanere sul campo fino al 9 gennaio 2014 e sono state dislocate solo nelle aree dove si prevedevano o si stavano verificando disordini. Ogni divisione doveva essere guidata da un magistrato [W/RTNN 26 dicembre 2013, «Army deployment for elections duty begins»]. Nei giorni immediatamente precedenti al voto, sono cominciate le tensioni, soprattutto nella capitale. Il partito *Hizb-ut-Tahrir*, proscritto, il 27 dicembre ha fatto esplodere alcuni ordigni, per protestare contro il tentativo da parte della polizia di disperdere una manifestazione di fronte alla Bangladesh Shilpakala Academy [W/BDN 27 dicembre 2013, «Hizb-ut Tahrir triggers blast in Dhaka»]. Il 24 dicembre, Khaleda Zia aveva indetto per il 29 dicembre una marcia su Dhaka, chiamandola «la marcia per la democrazia», allo scopo di esercitare pressioni sul governo affinché revocasse le elezioni. Secondo il leader dell'opposizione, infatti, si trattava di elezioni «a senso unico» perché, secondo il suo punto di vista, le uniche forze favorevoli al confronto elettorale erano i partiti della coalizione di governo. Per prevenire gli ovvi divieti del governo, Khaleda Zia ha invitato i suoi militanti a raggiungere la capitale con qualche giorno di anticipo e ad alloggiare presso parenti, amici o ostelli, in quanto gli alberghi avevano ricevuto l'ordine di non ospitare i manifestanti. Obbedendo all'ordine del capo, dirigenti e attivisti hanno cominciato immediatamente ad affluire nella capitale. Il concentramento avrebbe dovuto aver luogo nel quartiere di Naya Paltan, di fronte alla sede centrale del BNP, nella capitale [W/NA 27 dicembre 2013, «BNP activists start arriving in capital», W/DT 27 dicembre 2013, «Jamaat-Shibir make all out preparations for Dhaka march»]. Il 27 dicembre, la Dhaka Metropolitan Police (DMP) ha negato al BNP l'autorizzazione alla «marcia per la democrazia» [W/NA 27 dicembre 2013, «BNP denied permission to hold Dec 29 rally»]. Il BNP, anche a nome dei partiti della coalizione che capeggiava, aveva avvertito che, nel caso in cui il go-

verno avesse cercato di impedire la marcia, avrebbe organizzato manifestazioni in tutto il paese e azioni di non cooperazione da realizzare dal 1° gennaio fino al giorno delle elezioni [W/DS 27 dicembre 2013, «If obstructed, BNP to stage angry protest»]. In un video distribuito ad alcune emittenti televisive, Khaleda Zia ha incitato gli attivisti del BNP e dei partiti dell'opposizione a sfidare i divieti per fare della marcia un successo [W/DS 27 dicembre 2013, «Defy barriers to make Dhaka march a success, Khaleda says in video message»]. Oltre alla nebulosa di piccole organizzazioni dell'islamismo politico che simpatizzano per il BNP, i principali sostenitori della «marcia per la democrazia» sono stati il JI e la sua ala studentesca, che si sono impegnati a portare nella capitale rispettivamente 30.000 e 20.000 militanti [W/DT 27 dicembre 2013, «Jamaat-Shibir make all out preparations for Dhaka march»].

Il primo ministro Sheikh Hasina è scesa in campo in prima persona, in occasione di un incontro con i lavoratori avvenuto il 27 dicembre alla Shilpakala Academy, nel distretto di Gopalganj (nei pressi di Dhaka), nel corso di due giornate di campagna elettorale. Il primo ministro ha condannato il comportamento della sua rivale e dei sostenitori di quest'ultima e ha sottolineato la loro volontà di distruggere ogni cosa, evidenziando la contraddizione di fondo tra il loro uso della parola democrazia e i loro atteggiamenti violenti e irrispettosi di tutto ciò che li circonda, dall'ambiente, agli avversari politici, a chi non condivide il loro punto di vista [W/DS 27 dicembre 2013, «Resist anti-election elements: PM»].

Nonostante le roboanti minacce di Khaleda Zia e le sue incitazioni a sfidare i divieti, la marcia del 29 dicembre è fallita completamente. I militanti e i sostenitori del BNP erano pochissimi e le strade erano semivuote. Persino nel luogo del concentramento, di fronte alla sede del BNP, c'era solo un robusto cordone di polizia. A mobilitarsi, invece, in varie parti della capitale, sono stati i sostenitori del governo, anziani combattenti del 1971 e tutti coloro che si opponevano alla politiche distruttive del BNP e del JI [W/H 29 dicembre 2013, «Bangladesh opposition's 'March for Democracy' fails to take off»].

Il fallimento della «marcia per la democrazia» ha rappresentato un presagio di quello che sarebbe l'esito del voto.

7. *I risultati elettorali*

Sebbene le elezioni siano avvenute agli inizi del 2014, in un periodo cronologicamente al di fuori delle analisi che formano il presente volume, esse si sono svolte mentre si scriveva questo saggio. È quindi sembrato doveroso soffermarsi brevemente sui risultati, per tornare più diffusamente sull'argomento nel prossimo volume.

Nonostante i tentativi di Khaleda Zia, del suo partito e della coalizione che lo sostiene, le elezioni hanno avuto luogo regolarmente il 5

gennaio. Le violenze non si sono fermate neppure nei giorni del voto, durante i quali sono morte 29 persone.

Nonostante l'opposizione accanita del BNP, la vittoria della Lega Awami è stata schiacciante: circa il 40% dei voti e 232 su 300 seggi in parlamento [W/NY 6 gennaio 2004, «Bangladesh's Governing Party Wins Vote Amid Unrest»]. Si è trattato di un risultato sorprendente, viste le condizioni del paese e i dati dei sondaggi, che mettevano in luce l'insoddisfazione di una parte apparentemente consistente dell'opinione pubblica nei confronti del governo. Inoltre, per la prima volta nella storia del Bangladesh il partito di governo ha vinto alle elezioni: finora è sempre capitato che il partito di governo uscisse penalizzato dal confronto elettorale, e questa era stata la ragione principale della ripetuta alternanza tra la Lega Awami e il BNP [W/G 18 giugno 2913, «Violence and protests could derail Bangladesh elections»]. In particolare, si temeva che il processo contro i criminali di guerra avrebbe reso impopolare il governo.

Questo secondo mandato consecutivo di Sheikh Hasina dimostra invece che la politica del governo è stata compresa dall'elettorato e che certe scelte scomode, come quella di riaprire, dopo 42 anni, la ferita della guerra civile, si sono dimostrate vincenti. La parte della popolazione che chiedeva più democrazia e la fine della minaccia del terrorismo deve avere riconosciuto alla Lega Awami la capacità di affrontare queste sfide.

Chiave delle abbreviazioni dei riferimenti bibliografici usati nel testo

AM
2012 «Asia Maior. Rallentamento dell'economia e debolezza della politica in Asia», Guerini e Associati, Milano 2010.

W/BBC «BBC News» (http://www.co.uk/news/world-asia).
W/BDN «bdnews24» (http://www.bdnews24.com).
W/BN «Banglanews24» (http://www.banglanews24.com).
W/DS «The Daily Star» (http://www.thedailystar.net).
W/DT «Dhaka Tribune» (http://www.dhakatribune.com).
W/E «The Economist» (http://www.economist.com).
W/FE «The Financial Express» (http://www.thefinancialexpress-bd.com).
W/G «The Guardian» (http://www.theguardian.com).
W/H «The Hindu» (http://www.thehindu.com).
W/I «The Independent» (http://www.independent.co.uk).
W/NA «newagebd» (http://www.newagebd.com).
W/NY «The New York Times» (http://nytimes.com).
W/RTNN «RTNN» (http://www.english.rtnn.net).

Harrison, Frances
2013 *Political Islam & Elections in Bangladesh,* Institute of Commonwealth Studies, New Millennium, London.

van Schendel, Willem
2009 *A History of Bangladesh,* Cambridge University Press, Cambridge.

Sri Lanka: l'involuzione democratica del governo Rajapaksa

di Danila Berloffa

1. *Introduzione*

A distanza di quattro anni dalla conclusione del lungo e sanguinoso conflitto civile che ha afflitto lo Sri Lanka per ventisei anni (dal 1983 al 2009), il paese non è parso avere raggiunto né un consolidamento delle istituzioni democratiche, né una completa riconciliazione nazionale con la popolazione tamil e con l'area settentrionale del paese, principale teatro degli scontri bellici. Gli eventi politici caratterizzanti il 2013 hanno infatti confermato l'incapacità dell'amministrazione Rajapaksa di portare lo Sri Lanka sulla via della normalizzazione e della pacificazione, tra una continua erosione delle istituzioni democratiche e la tendenza all'autoritarismo dimostrata dal presidente singalese[1]. A partire dalla cessazione delle ostilità, dal 2009, il presidente Percy Mahendra Rajapaksa, comunemente noto come Mahinda Rajapaksa, ha infatti intrapreso un processo di accrescimento e accentramento dei poteri presidenziali, di cui il passaggio più significativo è stato la promulgazione, nel 2010, del 18° emendamento costituzionale, che rafforza i poteri presidenziali e abroga il limite di due mandati. In questo modo, Rajapaksa potrebbe essere rieletto per la terza volta.

Durante il 2013 la situazione politica singalese è quindi andata peggiorando, poiché, da un lato, c'è stato il tentativo di distruggere le basi dello stato di diritto, tramite l'eliminazione politica del capo della corte suprema, Shirani Bandaranayake, dall'altro, c'è stata una costante violazione dei diritti umani fondamentali da parte delle autorità statali. Entrambe le circostanze hanno portato lo Sri Lanka nel mirino della comunità internazionale che, tramite gli stati, le organizzazioni non governative e le stesse Nazioni Unite, è spesso tornata a condannare il comportamento autoritario dell'amministrazione

[1] In questo scritto, il termine «singalese» indica tutti i cittadini dello Sri Lanka, indipendentemente dall'appartenenza etnica e non solo gli appartenenti all'etnia sinhala.

Rajapaksa. Accanto a questi sviluppi, o forse proprio in virtù di tale involuzione democratica, lo Sri Lanka ha dimostrato una profonda mancanza di volontà nel perseguire un processo di riconciliazione nazionale in grado di portare giustizia alle vittime dei crimini di guerra compiuti durante il conflitto civile e di riappacificare la nazione. Infatti, fino ad ora, nessun responsabile degli abusi compiuti durante il conflitto è stato processato o riconosciuto tale dal governo singalese. Oltre a ciò, vi è stato l'emergere di nuove tensioni etniche, che hanno visto il rafforzamento e la diffusione di un nazionalismo buddista-sinhala, manifestatosi spesso in modo violento, in funzione anti musulmana e anti cristiana.

Lo sviluppo forse più significativo e controverso del 2013 è però stato costituito dalle elezioni che, in settembre, si sono svolte per la prima volta nella *Northern Province*. Tale avvenimento avrebbe per l'appunto dovuto rappresentare il passo più importante verso la riconciliazione nazionale, attribuendo alla minoranza tamil, prevalentemente residente nell'area, una certa misura di autodeterminazione. La rilevanza politica e storica di tale elezione è però stata minata alla base da due circostanze: la prima è rappresentata dalla massiccia presenza dell'esercito nella zona Nord-orientale dell'isola, chiaramente di ostacolo a un ritorno alla normalità da parte degli abitanti dell'area; la seconda è costituita dal tentativo del governo centrale di minimizzare gli effetti del voto, che ha visto la schiacciante vittoria del partito *Tamil National Alliance* (TNA), tramite la riforma del 13° emendamento della Costituzione. Quest'ultimo, che attribuisce ampi poteri alle province è stato messo sotto scrutinio dal presidente Rajapaksa, con l'obiettivo di ridurre l'impatto politico che una sua piena attuazione avrebbe avuto sugli equilibri di potere nazionali.

In uno scenario simile, le opportunità per un miglioramento della situazione politica sono parse assai limitate, anche in virtù dell'ampio sostegno popolare del presidente. È stato tale sostegno che ha fatto sì che pure la pressione internazionale lasciasse sostanzialmente indifferente il governo Rajapaksa. D'altronde, da un punto di vista pratico, le pressioni internazionali si sono risolte in una risoluzione dell' UNHRC (*United Nations Human Rights Council*) che condannava lo Sri Lanka per la violazione dei diritti umani, senza conseguenze pratiche. D'altra parte, nel corso del 2013, gli accordi bilaterali firmati con l'India e con la Cina hanno contribuito a consolidare la posizione economica dello Sri Lanka. Inoltre, l'accoglienza da parte dello Sri Lanka, nel novembre 2013, del Commonwealth Heads of Government Meeting (CHOGM), nonché l'assunzione da parte di Colombo della presidenza del Commonwealth, hanno offerto al paese la possibilità di aumentare notevolmente il proprio prestigio internazionale. In altre parole, alla condanna retorica dello Sri Lanka da parte della comunità internazionale non è seguito nei fatti nessun provvedimento in grado di sensibilizzare l'amministrazione Rajapaksa sul tema dei diritti umani e della democrazia.

2. *La destituzione della Chief Justice Shirani Bandaranayake*

Il 2013, nello Sri Lanka, si è aperto con la conferma dei timori di una possibile crisi del sistema giudiziario e dello stato di diritto, già paventati nello scorso volume di «Asia Maior» [AM 2012, p. 246]. Il 2012 si era infatti concluso con l'avvio della procedura di *impeachment*, tramite l'istituzione, il 14 novembre, di un *Parliamentary Select Committee* (PSC), un comitato parlamentare, contro la *Chief Justice* Shirani Bandaranayake, 43° Presidente della corte suprema, nonché prima donna a ricoprire tale incarico nello Sri Lanka. Sebbene la giudice Bandaranayake si fosse trovata costretta ad affrontare ben 14 accuse configuranti reati di corruzione e di abuso d'ufficio, è ipotizzabile che all'origine della procedura di *impeachment* vi fossero motivi soprattutto di natura politica. La *Chief Justice*, che durante il suo mandato aveva sempre mantenuto un atteggiamento apertamente filo-governativo, si era infatti opposta al volere presidenziale quando, nel corso del 2012, aveva rimandato in parlamento il *Divi Neguma bill*, avendo giudicato anti costituzionali alcune norme della legge. Quest'ultima avrebbe infatti sottratto alle province determinati poteri conferiti loro dal 13° emendamento della Costituzione e li avrebbe attribuiti al ministro dello Sviluppo Economico, ruolo ricoperto dal fratello del presidente, Basil Rajapaksa. Shirani Bandaranayake era quindi stata convocata dal *Parliamentary Select Committee*, che tra il 14 novembre e l'8 dicembre del 2012 aveva tenuto otto udienze, durante le quali il capo della corte suprema non solo era stata giudicata colpevole, ma, a quanto pare, era anche stata vittima degli insulti e delle minacce dei membri del comitato [W/F 25 gennaio 2013, «A new twist»]. Bandaranayake non era il primo giudice della corte suprema deposto tramite una discutibile procedura di *impeachment*, essendovi nello Sri Lanka almeno altri due precedenti, risalenti al 1983 e al 1984. Tuttavia, a prescindere dal fatto che la *Chief Justice* fosse o meno colpevole dei reati per cui veniva accusata, peraltro da lei sempre tenacemente respinti, l'intero processo di *impeachment* era stato inquinato da una serie di vizi procedurali. Sia la corte suprema che la corte d'appello avevano infatti stabilito l'incostituzionalità dell'*impeachment*, dal momento che un comitato parlamentare non deteneva né il potere legale né l'autorità di investigare e di giudicare il capo della corte suprema. Nonostante che le due sentenze avessero dichiarato illegale e incostituzionale l'intera procedura, Shirani Bandaranayake era ugualmente stata rimossa dal suo incarico a seguito di una votazione parlamentare sulle conclusioni raggiunte dal PSC, svoltasi l'11 gennaio 2013 [W/NYT 13 gennaio 2013, «President of Sri Lanka dismesse *Chief Justice*»]. Due giorni dopo la votazione, il presidente Rajapaksa, in totale spregio della legalità e dell'autonomia del potere giudiziario, aveva firmato un decreto che ratificava la votazione parlamentare, disponendo il «licenziamento» di Shirani Bandaranayake. La rimozione della *Chief Justice* era stata contestata anche dalla *Bar Association of Sri Lanka* (BASL, associazione

di giuristi dello Sri Lanka), la quale, il 15 dicembre del 2012, aveva emanato tre risoluzioni indirizzate al presidente Rajapaksa, nelle quali veniva chiesto di riconsiderare la procedura di *impeachment* o di formulare delle norme procedurali, concernenti la rimozione dei giudici della corte suprema, che garantissero il diritto a un processo equo e l'aderenza ai principi di giustizia [W/GW 10 gennaio 2013, «A legal primer: The impeachment of the Chief Justice in Sri Lanka»].

L'amara conclusione della vicenda aveva stabilito un allarmante precedente, che non soltanto minava alla base l'esistenza stessa dello stato di diritto, ma che di fatto comprometteva seriamente l'indipendenza del potere giudiziario singalese. Se infatti un giudice della corte suprema poteva essere rimosso dal parlamento tramite un procedimento palesemente illegale, si sarebbe configurata una situazione in cui i magistrati sarebbero stati impossibilitati ad emettere verdetti contrari al governo, perché posti sotto la minaccia di un arbitrario «licenziamento». L'intera faccenda destava ancora maggiori preoccupazioni dal momento che il processo a Bandaranayake e la sua conseguente rimozione erano avvenuti senza tenere in alcuna considerazione le numerose obiezioni sollevate dai partiti di opposizione, dalle organizzazioni della società civile, dai leader religiosi e dalle associazioni di categoria come la BASL [Ibidem]. Sebbene le voci di protesta si fossero quindi alzate da più parti, accompagnate da scioperi degli avvocati e pubbliche manifestazioni, esse erano comunque restate limitate all'ambito della classe media urbana. La maggioranza della popolazione singalese non si era infatti dimostrata altrettanto indignata, come comprovato dalle parallele manifestazioni filo-governative che celebravano la «caduta» del capo della corte suprema. Ciò era imputabile principalmente a due motivi: da un lato, la propaganda governativa e l'asservimento di gran parte dei media singalesi avevano contribuito ad allineare l'opinione pubblica su quella che era la posizione dello stesso governo; dall'altro, vi era stata l'inettitudine del principale partito di opposizione, l'UNP (*United National Party*) di Ranil Wickramasinghe, nel sensibilizzare la popolazione sulla questione. Wickramasinghe, che già in passato si era dimostrato un leader privo di carisma e poco lungimirante, era egli stesso parzialmente responsabile dei due miti alimentanti il regime Rajapaksa: il primo era che non vi fosse alcuna alternativa politica all'UPFA (*United People's Freedom Alliance*); l'altro era l'idea della superiorità del parlamento rispetto agli altri poteri dello stato, compreso quello giudiziario [W/GW 15 Gennaio 2013, «Appointment of the new Chief Justice in Sri Lanka: Resistance should continue»].

L'eccessiva concentrazione di potere politico ed economico nelle mani dei membri della famiglia Rajapaksa non aveva alcun precedente nella storia dello Sri Lanka. L'*impeachment* contro la *Chief Justice* veniva quindi a configurarsi come un ulteriore tassello di un più ampio disegno mirante al rafforzamento dei poteri presidenziali, median-

te l'aggiramento delle norme costituzionali. Grazie al già citato 18° emendamento, il presidente era infatti stato in grado di rafforzare i propri poteri sulla polizia, sugli impiegati pubblici e sulla magistratura [W/E 9 settembre 2010, «Eighteenth time unlucky»]. Tale cambiamento costituzionale era stato reso possibile da due circostanze, ancora valevoli nel 2013: in primo luogo, Rajapaksa godeva di una schiacciante maggioranza parlamentare, poiché la *United People's Freedom Alliance*, il suo partito, deteneva 144 dei 225 seggi del parlamento, mentre il principale partito d'opposizione, l'*United National Party* di Ranil Wickramasinghe, che deteneva 60 seggi, è andato costantemente indebolendosi. In secondo luogo, come già ricordato, Mahinda Rajapaksa beneficiava, tra la popolazione singalese, di un'ampia e pressoché incontrastata popolarità.

Questi fattori hanno senz'altro contribuito ad avvicinare sempre di più la figura del presidente a quella di un monarca, che non ha esitato a sfruttare il proprio prestigio per inserire in posizioni istituzionali di rilievo i membri della sua stessa famiglia. Come notato dall'avvocato e attivista singalese Lakshan Dias, la situazione nello Sri Lanka era la seguente: «Il partito al potere gode dei due terzi della maggioranza parlamentare, mentre l'esecutivo è amministrato da un piccolo gruppo di persone legate alla famiglia del presidente. In tal modo, l'unico potere imparziale e indipendente era, ed è, quello giudiziario» [W/BBC 11 gennaio 2013, «Sri Lanka Chief Justice Shirani Bandaranayake is impeached»]. È bene inoltre ricordare che già nell'ottobre del 2012 il segretario della *Judicial Service Commission*, Manjula Tillekeratne, subito dopo avere pubblicamente espresso le proprie preoccupazioni circa le interferenze governative nell'ambito giudiziario, era stato aggredito e malmenato da quattro uomini, mentre due giudici della corte d'appello avevano subìto minacce di morte [W/BBC 10 gennaio 2013, «Sri Lanka tension rises over Shirani Bandaranayake impeachment»]. La crisi costituzionale senza precedenti, com'era stata definita dalla Commissione Internazionale dei Giuristi, era quindi tale da destare serie preoccupazioni sia in ambito domestico che internazionale, spingendo l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, Navi Pillay, a condannare duramente l'accaduto.

3. *Verso lo smantellamento dello stato di diritto?*

Una volta deposta Shirani Bandaranayake, il presidente Rajapaksa aveva velocemente provveduto a rimpiazzarla, il 15 gennaio 2013, con un fidato alleato, l'ex procuratore generale e consigliere governativo Mohan Peiris. La cerimonia di investitura del nuovo presidente della corte suprema, che aveva avuto luogo il 23 gennaio, era però stata boicottata, in segno di protesta, dalle principali associazioni di giuristi singalesi. Anche la BASL aveva difatti espresso la propria insoddisfazione, facendo sapere che Mohan Peiris non sarebbe stato il

«benvenuto», sebbene l'organizzazione fosse costretta a riconoscerlo come presidente de facto, ma non de jure, della corte suprema [W/BBC 23 gennaio 2013, «Sri Lanka lawyers boycott chief justice ceremony»]. Nonostante che la nomina di Mohan Peiris a capo della corte suprema offrisse al presidente Rajapaksa solide garanzie di asservimento del potere giudiziario, il governo pareva in qualche modo intimorito dalle potenziali conseguenze del processo di *impeachment*. Tali timori erano motivati dal fatto che la Bandaranayake aveva ancora molti sostenitori, come dimostrato dalla votazione interna della *Bar Association*, la quale aveva eletto come capo dell'organizzazione Upul Jayasuriya. Grazie al sostegno di oltre 1.700 votanti, Jayasuriya, che era stato uno strenuo oppositore delle manovre del governo per rimuovere la precedente *Chief Justice*, aveva inflitto una sonora sconfitta al candidato sostenuto dal presidente Mahinda Rajapaksa.

Il disagio del governo nei confronti di possibili azioni di dissenso, guidate dalla presidente de jure della corte suprema, traspariva dal ferreo controllo al quale Shirani Bandaranayake era stata sottoposta in seguito alla sua estromissione. Alcuni agenti di polizia erano infatti stati incaricati di sorvegliare la residenza dell'ex *Chief Justice*, monitorandone le telefonate, la corrispondenza, le visite e gli spostamenti. Nonostante che tali misure fossero state adottate col pretesto di garantirne la sicurezza, era più verosimile ipotizzare che le stesse fossero dettate dal desiderio del governo di controllare e prevenire azioni di dissidenza, per quanto improbabili, da parte dell'ex capo della corte suprema [W/AHRC 26 febbraio 2013, «De-jure Chief Justice Shirani Bandaranayake under strict surveillance by 'Officially' sanctioned police acting 'Unofficially'»].

Mentre i casi di avvocati «dissidenti» pedinati e controllati dalla polizia diventavano sempre più numerosi, si stava parallelamente configurando un nuovo assetto del sistema giudiziario, a partire dalle ambigue dichiarazioni di Mahinda Rajapaksa. Quest'ultimo aveva infatti parlato della necessità di prendere severe misure affinché la magistratura rimanesse «pura», affermazione destinata a sollevare una serie di interrogativi. È infatti assai dubbio da cosa il presidente intendesse depurare la magistratura, se dalla corruzione o piuttosto da qualsiasi azione indipendente dei giudici. Il fatto che alcuni magistrati, che si erano pubblicamente opposti alla destituzione della Bandaranayake, fossero stati arbitrariamente trasferiti dai propri uffici, lascerebbe propendere per la seconda ipotesi [W/AHRC 24 aprile 2013, «Sri Lanka: Ushering in a new era of purified judiciary?»]. A rendere maggiormente evidente quella che ormai si configurava come una crisi costituzionale e uno smantellamento dello stato di diritto era però il corso adottato dalla corte suprema sotto l'egida del nuovo capo della corte suprema, Mohan Peiris. Una volta assunto l'incarico, Peiris si era immediatamente distinto per la discutibile posizione adottata in due casi riguardanti la violazione di diritti umani. Il primo, il caso Ga-

neshan Nimalaruban, riguardava un uomo sospettato d'appartenere al *Liberation Tigers of Tamil Eelam* (LTTE), che nel giugno del 2012, durante una rivolta nella prigione di Vavuniya, era stato percosso e presumibilmente torturato delle guardie, trovando la morte alcuni giorni dopo per un «supposto» attacco cardiaco. Le autorità avevano inoltre impedito lo svolgimento di una cerimonia funebre per il defunto, al fine di evitare possibili proteste pubbliche. Il padre della vittima si era quindi rivolto alla corte suprema, nel tentativo di ottenere giustizia, vedendo però ogni speranza frustrata dall'atteggiamento ostile del *Chief Justice* Peiris. Innanzitutto, il giudice aveva opposto un rifiuto ai legali della vittima, i quali avevano richiesto di ottenere copia di un rapporto confidenziale sulla morte di Nimalaruban. Peiris aveva infatti risposto alla richiesta con le seguenti parole: «Perché ne avete bisogno? Questo è il modo in cui voi tutti vi procurate una prova, facendola circolare in tutto il mondo, per macchiare l'immagine del paese» [W/WSWS 1° giugno 2013, «Sri Lankan chief justice expresses contempt for democratic rights»]. Tale affermazione, per quanto sorprendente, rispecchiava per altro la posizione del governo sulla precaria situazione dei diritti umani in Sri Lanka, ossia che la supposta violazione di tali diritti da parte delle autorità pubbliche fosse una sorta di invenzione, facente parte di un piano ordito dalla comunità internazionale per screditare il governo singalese. Mohan Peiris aveva quindi reso chiaro il proprio punto di vista sul rispetto dei diritti umani, pronunciando frasi quali: «I diritti umani ci sono per proteggere la maggioranza della popolazione e non la minoranza dei criminali», oppure: «Quando la prigione è sotto assedio, volete che il direttore legga loro la Convenzione di Ginevra?» [W/AHRC 22 maggio 2013, «Sri Lanka: Ganeshan Nimalaruban case: Chief Justice Mohan Peiris denies petitioner's lawyers right to see replies filed by Attorney General»]. È inoltre bene ricordare che Ganeshan Nimalaruban era detenuto in prigione senza che alcuna accusa formale fosse stata formulata nei suoi confronti: come molte altre persone, Nimalaruban era stato arrestato perché sospettato di appartenere alle LTTE, in seguito alla loro disfatta nel maggio del 2009. La legge sugli arresti, l'*Emergency Regulation*, che autorizzava la detenzione a tempo indeterminato sulla base di un sospetto e senza lo svolgimento di un processo, era rimasta in vigore dall'inizio della guerra civile fino alla sua abolizione nel 2011, ma il *Prevention of Terrorism Act* (PTA), ancora in vigore, consentiva queste pratiche.

L'altro caso concernente i diritti umani riguardava un'istanza, portata di fronte alla corte suprema, contro la *Sri Lanka Land Reclamation and Development Corporation*. Quest'ultima è un istituto governativo amministrato dal segretario della Difesa, Gotabhaya Rajapaksa, fratello del presidente Mahinda. La parte istante si era rivolta alla corte suprema per contestare l'espropriazione terriera decisa a suo danno dall'organismo governativo. Il giudice Peiris aveva però riget-

tato l'istanza, affermando che i tribunali non avevano le competenze tecniche richieste per giudicare casi simili e invitando gli avvocati «a non rivolgersi alle corti per ogni problema». Lo *Chief Justice* aveva pertanto raccomandato agli avvocati di risolvere i contenziosi con gli istituti governativi tramite negoziato, invece che di fronte a una corte [W/AHRC 15 maggio 2013, «Sri Lanka: A radical abdication of the court's authority – a blow to the separation of powers»]. La decisione della corte suprema, palesemente incostituzionale, rappresentava un pericoloso precedente: in primo luogo, essa presupponeva che i giudici non avessero né le capacità intellettuali, né un'adeguata conoscenza del diritto per comprendere e per affrontare «questioni tecniche». Ciò è tanto più sbalorditivo se si considera che i giudici in questione erano gli stessi illustri membri della corte suprema. In secondo luogo, la decisione rappresentava un'abdicazione da parte della giustizia al proprio dovere, lasciando i cittadini singalesi privi della legittima possibilità di ricorrere ai tribunali in caso di violazione dei propri diritti da parte delle autorità governative. Se infatti i cittadini si fossero ritrovati costretti a risolvere privatamente le controversie con gli organismi governativi, è piuttosto ovvio che la parte istante avrebbe avuto come unica possibilità quella di affidarsi alla buona volontà della controparte. In un simile scenario, l'equilibrio di potere tra autorità pubbliche e cittadini era destinato ad alterarsi con grande vantaggio delle prime e gravi conseguenze per i secondi.

Sempre nel periodo in esame, l'assetto democratico dello Sri Lanka è stato ulteriormente indebolito dalle costanti violazioni dei diritti umani ad opera delle autorità statali. Tali violazioni riguardavano, innanzitutto, la pressoché totale soppressione della libertà di espressione e di stampa. Sebbene lo stato d'emergenza imposto all'inizio della guerra civile, che limitava la libertà di stampa, fosse stato abolito nel 2011, lo Sri Lanka è comunque rimasto da questo punto di vista uno degli stati più illiberali del mondo. Secondo il *Press Freedom Index* di *Reporters Without Borders*, lo stato singalese si era piazzato nel 2013 al 162° posto della classifica, stilata prendendo il esame 179 paesi [W/BBC 16 febbraio 2013, «Sri Lanka Sunday Leader reporter Faraz Shauketaly shot»]. Il presidente Rajapaksa e il governo esercitavano infatti un ferreo controllo sui media statali, utilizzando minacce e intimidazioni per censurare quelli nazionali e, talvolta, anche quelli stranieri. I giornalisti dissidenti erano considerati alla stregua di «traditori» della patria e, per questo motivo, subivano arresti, pestaggi, torture ed erano perfino vittime di omicidi (come era accaduto nel 2009 a Lasantha Wickrematunge, editorialista del giornale anti governativo «Sunday Leader») o di misteriose sparizioni. Fra i tanti episodi verificatisi nel 2013, quello più clamoroso era il caso del tentato omicidio, a febbraio, di Faraz Shauketaly, un reporter del «Sunday Leader», a cui un gruppo di uomini non meglio identificati aveva sparato, colpendolo al collo, dopo essere penetrati nella sua abitazio-

ne. [W/BBC, 16 febbraio 2013, «Sri Lanka Sunday Leader reporter Faraz Shauketaly shot»]. È inoltre sintomatico del clima vigente il fatto che la BBC avesse deciso di sospendere le proprie trasmissioni radio nello Sri Lanka, a causa delle continue interruzioni e interferenze. Ad aggravare la situazione, si era poi aggiunto il nuovo codice etico per i media proposto dal governo il 17 giugno 2013.

Secondo il ministro dell'Informazione, Keheliya Rambukwella, il codice di comportamento era finalizzato a creare una «salutare cultura dei media», dal momento che le azioni di questi ultimi «hanno portato molti problemi» [W/TG 19 giugno 2013, «Press freedom fears as Sri Lanka considers new media code»]. Tale codice etico avrebbe quindi regolato l'attività dei media cartacei e di quelli elettronici, già pesantemente censurati del governo, che aveva precedentemente ordinato la chiusura di alcuni giornali *on line*, arrestandone il personale e confiscandone documenti e computer. Il codice includeva per l'appunto tredici tipologie di contenuti la cui pubblicazione sarebbe stata proibita; tra queste comparivano gli scritti ritenuti in grado di «offendere le aspettative del pubblico e la moralità del paese», nonché quelli contenenti «materiale contro l'integrità del [potere] esecutivo, giudiziario e legislativo». Quest'ultima regola pareva mirata ad eliminare qualsiasi forma di dissenso nei confronti del governo, come d'altronde anche la norma che vietava la pubblicazione di articoli «contenenti critiche minanti le relazioni estere [dello Sri Lanka]» [W/HRW 18 giugno 2013, «Sri Lanka: Proposed Media Code Threatens Free Speech»]. La censura operata dal governo singalese non era però limitata solamente alla stampa, ma coinvolgeva anche altri mezzi di comunicazione in grado di minare l'ideologia dominante, come dimostrato dal caso della messa al bando del film «Flying Fish». Il film, diretto nel 2011 da Sanjeewa Pushpakumara, era basato sull'esperienza del regista nelle aree martoriate dalla guerra civile e ritraeva le brutalità commesse durante il conflitto da entrambe le parti (ossia dall'esercito singalese e dalle Tigri tamil). Sebbene «Flying Fish» avesse ricevuto l'approvazione del *Censorship Board*, dopo la prima proiezione, avvenuta il 12 luglio 2013 durante un festival tenuto dall'ambasciata francese a Colombo, il governo aveva preso la decisione di bloccare la distribuzione del film, etichettandolo come «illegale». Secondo il governo, infatti, il regista avrebbe utilizzato uniformi dell'esercito senza il previo permesso del ministero della Difesa e avrebbe inoltre infangato l'immagine delle forze armate singalesi. I media statali avevano quindi operato una propaganda finalizzata alla diffamazione di Sanjeewa Pushpakumara, diffondendo la notizia che il regista fosse affiliato alle LTTE. La polizia aveva poi avviato un'indagine riguardante il film, interrogando alcuni membri dello staff di produzione [ibidem]. L'episodio, che aveva destato lo sdegno dello *Sri Lanka's Free Media Movement* e del noto regista singalese Dharmasiri Bandaranayake, dimostrava come il governo fosse ansioso di rimuovere dalla memoria collettiva le atro-

cità messe in atto durante la guerra e testimoniate dall'opera «Flying Fish». A questo proposito, vale la pena ricordare che, secondo i dati dell'ONU, circa 100.000 persone avrebbero perso la vita durante i ventisei anni di guerra; è stato approssimato che, tra queste, 40.000 siano morte negli ultimi mesi del conflitto, quando l'esercito regolare stava annientando gli insorti tamil. Un'accusa sempre negata con veemenza dal governo.

4. *Il riemergere del fondamentalismo buddista-sinhala*

Il 2013 aveva visto la ripresa di vigore nello Sri Lanka del fondamentalismo buddista. Si tratta di una tipologia di fanatismo religioso basato sul nazionalismo culturale, che negli ultimi anni si è manifestato anche in altre zone dell'Asia, principalmente in Thailandia e nel Myanmar. Proprio in quest'ultimo paese si era formata la fazione ideologicamente più influente e anche maggiormente violenta, ossia il gruppo «969», guidato dal monaco Ashin Wirathu, il quale, già imprigionato a causa della sua militanza estremista, si era autodefinito «il Bin Laden buddista» [In proposito si veda anche il capitolo sul Myanmar in questo stesso volume]. Nonostante che nello Sri Lanka il nazionalismo buddista non avesse raggiunto la brutalità che il medesimo fenomeno aveva sprigionato in Myanmar (dove, nel marzo del 2013, 40 musulmani erano stati uccisi nella città di Meiktila), la polarizzazione religiosa singalese appariva comunque preoccupante, soprattutto se si considera la dimensione del conflitto etnico che aveva afflitto il paese fino al 2009. Il principale gruppo, di recente formazione, a cui faceva capo il movimento estremista singalese era il *Bodu Bala Sena* («Esercito del Potere Buddista»), composto da buddisti sinhala. I sinhala rappresentano in Sri Lanka l'etnia di maggioranza, corrispondente a circa i tre quarti della popolazione (ammontante a 20 milioni). Nel mirino del *Bodu Bala Sena*, si trovavano i membri della minoranza cristiana e, soprattutto, di quella musulmana (circa il 10% della popolazione), fatto che lascia piuttosto sorpresi se si considerano i rapporti cordiali storicamente intercorsi tra quest'ultima comunità e l'etnia di maggioranza. Durante la guerra civile che ha afflitto lo Sri Lanka, i musulmani avevano infatti tenuto politicamente un basso profilo e, in molti, sono rimasti attivamente leali al governo di Colombo, tant'è che nel 1990 avevano subito un'espulsione di massa dal Nord del paese ad opera delle Tigri Tamil [W/BBC 24 marzo 2013, «The hardline Buddhists targeting Sri Lanka's Muslims»]. Nella visione dei fondamentalisti buddisti, però, i musulmani rappresentavano una minaccia per la comunità sinhala: secondo gli stereotipi tipici della retorica islamofoba, gli appartenenti a tale religione non solo erano descritti come estremisti religiosi, ma venivano anche accusati di mettere a rischio la sopravvivenza del gruppo etnico di maggioranza, incrementando la propria popolazione tramite le conversioni

e un supposto tasso di natalità particolarmente elevato. Durante un discorso pubblico, il segretario del *Bodu Bala Sena*, Galaboda Aththe Gnanasara, si era infatti rivolto alle migliaia di astanti, invitando ogni buddista a divenire un «poliziotto non ufficiale contro l'estremismo islamico», accusando inoltre i «cosiddetti democratici di distruggere la razza sinhala» [Ibidem]. Il fondamentalismo buddista si era quindi dispiegato nel corso del 2013 attraverso un crescendo di tensione e violenza, culminato nel mese di agosto con l'attacco ad una moschea di Colombo e con il ferimento di cinque fedeli. In gennaio, si erano verificati due significativi episodi di violenza a danno di musulmani, causati da alcune voci infondate: nel primo caso un gruppo di monaci buddisti aveva attaccato una scuola col pretesto che questa favorisse gli studenti di fede islamica; nell'altro caso vi era stato l'assalto operato da alcuni monaci a una macelleria di Colombo, ingiustamente tacciata di avere macellato in loco dei vitelli, pratica illegale nella capitale singalese. Il mese successivo, sempre a Colombo, si era poi assistito a una manifestazione, organizzata dal *Bodu Bala Sena*, che aveva attirato numerosi partecipanti, sia monaci che laici. L'evento intendeva lanciare il boicottaggio, contro il sistema islamico di certificazione *halal* del cibo [W/BBC 17 febbraio 2103, «Sri Lanka hardline group calls for halal boycott»]. Il movimento contro il metodo di macellazione proprio della religione islamica era riuscito a mobilitare numerosi sostenitori e ad infiammare i sentimenti religiosi dei singalesi buddisti, tant'è che il 25 maggio 2013, nella città di Kandy, il monaco Bowatte Indarathana Thera, appartenente al gruppo *Voice of Sinhala*, si è auto immolato dandosi fuoco. Il gesto era stato accolto con ammirazione sia dagli estremisti del *Bodu Bala Sena*, sia da alcuni ministri ultranazionalisti del governo Rajapaksa, che consideravano il suicidio del monaco un atto di sacrificio compiuto per il bene del paese [W/BBC 27 maggio 2013, «Sri Lanka inquiry into Buddhist monk's self-immolation»]. Gli attacchi a moschee e, seppure più di rado, anche a chiese erano andati moltiplicandosi, accompagnati da una virulenta campagna anti minoranze e dal boicottaggio economico della comunità musulmana, talvolta sfociato in assalti a negozi e proprietà.

Secondo lo studioso Sanjana Hattotuwa, la risorgenza del nazionalismo buddista affondava le proprie radici nel clima di trionfalismo instauratosi nel paese a quattro anni di distanza dalla fine del conflitto etnico. La sconfitta delle Tigri Tamil aveva ironicamente lasciato spazio alla formazione di nuove spaccature sociali, basate su linee culturali e religiose: la retorica dominante nello Sri Lanka tendeva infatti a descrivere il paese come uno stato a carattere sinhala-buddista, circostanza tendente a incoraggiare i sentimenti di odio comunitario verso minoranze precedentemente non ritenute ostili [W/BBC 25 marzo 2013, «The hardline Buddhists targeting Sri Lanka's Muslims»].

L'attivismo anti musulmano e anti cristiano dei monaci estremisti aveva peraltro trovato un patronato all'interno dello stesso go-

verno, come dimostra la tolleranza talvolta mantenuta dalle autorità nei confronti degli atti violenti compiuti dai monaci fondamentalisti. Sebbene all'interno della compagine governativa fossero certamente presenti molti esponenti a cui questa tipologia di buddismo nazionalista non riusciva gradita, compresi sia i ministri musulmani, sia quelli appartenenti all'etnia sinhala, è innegabile che tale ideologia stesse divenendo molto influente a livello politico e sociale. Uno dei più illustri sostenitori del movimento era per l'appunto il potente ministro della Difesa e dello Sviluppo Urbano, Gotabhaya Rajapaksa.

Quest'ultimo, che aveva dimostrato il proprio sostegno all'ultranazionalismo sinhala in modo sfacciato, il 9 marzo 2013 aveva preso parte all'inaugurazione di una scuola per attivisti buddisti, situata nei dintorni di Galle, fondata proprio dal gruppo *Bodu Bala Sena*. Durante la cerimonia, il segretario della Difesa aveva affermato che spettasse per l'appunto ai monaci «proteggere il paese, la religione e la razza» e per questo motivo essi avrebbero dovuto essere «incoraggiati» [Ibidem]. Lo stesso presidente Rajapaksa aveva mantenuto una certa ambiguità, condannando in modo tiepido gli atti violenti commessi dai nazionalisti buddisti e, soprattutto, non prendendo alcun provvedimento per impedirne o almeno limitarne le attività. Contribuiva a rendere dubbia la posizione del governo anche la pressoché totale impunità di cui godevano i membri del *Bodu Bala Sena*. Era inoltre quanto meno curiosa la censura governativa ai danni della nota rivista statunitense «Time», il cui numero del 1° luglio 2013, con la copertina dedicata all'articolo *The Face of Buddhist Terror*, era stato ritirato dalla circolazione. L'articolo di copertina, che affrontava principalmente la questione del fanatismo buddista in Myanmar, trattando dello Sri Lanka solo in modo marginale, era infatti stato giudicato «lesivo dei sentimenti religiosi» della popolazione singalese [W/H 2 luglio 2013, «Sri Lanka seizes Time copies for racial content»]. La giustificazione apposta dalle autorità per tale provvedimento era però apparsa piuttosto debole; la censura operata dal governo era con ogni probabilità da imputare ad un'altra ragione. L'autrice dell'articolo, Hannah Beech, scriveva infatti: «Quest'anno nello Sri Lanka, i gruppi nazionalisti buddhisti con collegamenti nelle alte sfere della burocrazia hanno acquisito rilievo, con alcuni monaci che aiutano ad orchestrare la distruzione di proprietà musulmane e cristiane». Sembra quindi più verosimile pensare che il governo avesse a cuore due questioni: evitare di essere associato all'estremismo religioso e proteggere da una pubblicità negativa le organizzazioni del nazionalismo buddista. A prescindere da queste considerazioni, la polarizzazione religiosa e gli atti persecutori nei confronti delle minoranze non potevano che riportare alla mente il *pogrom* anti tamil del 1983 e le sue disastrose conseguenze. L'ondata di violenza contro le minoranze non era, di conseguenza, da trascurare; seppure i gruppi estremisti non fossero rappresentativi dell'intera comunità buddista singalese, essi operavano sprigionando

i semi dell'odio inter-comunitario, ampliando rapidamente ed esponenzialmente la propria influenza e i propri seguaci.

5. *La tortuosa strada della riconciliazione nazionale*

A quattro anni di distanza dalla conclusione del conflitto etnico dello Sri Lanka, il governo Rajapaksa si era dimostrato incapace di prendere provvedimenti efficaci in grado, da un lato, di investigare e punire i crimini di guerra commessi dalle forze armate e dai membri delle LTTE, dall'altro, di portare il paese alla riconciliazione tra la maggioranza sinhala e la minoranza tamil sconfitta. Non ci dilungheremo sull'argomento dei crimini di guerra, già affrontato negli scorsi numeri di «Asia Maior». Vale comunque la pena citare almeno un episodio, che aveva destato scalpore a livello internazionale, rivelando nuove informazioni sulla morte di Balachandran Prabhakaran, il giovane figlio del leader delle LTTE, Velupillai Prabhakaran. Il documentario «No Fire Zone», del regista Callum Macrae, proiettato in anteprima nel marzo 2013 di fronte al Consiglio per i Diritti Umani dell'ONU a Ginevra, aveva infatti rivelato come il dodicenne Balachandran fosse stato ucciso tramite esecuzione sommaria dalle forze armate, durante la fase finale del conflitto. Il documentario mostrava infatti due foto del bambino, scattate entrambe il 19 maggio 2009, a due ore di distanza l'una dall'altra: la prima ritraeva il giovane figlio di Velupillai Prabhakaran vivo e in custodia dell'esercito, la seconda mostrava invece Balachandran morto, con cinque fori di proiettile nel torace. Sebbene l'esercito sostenesse che le fotografie fossero contraffatte e affermasse che il bambino fosse morto durante lo scontro a fuoco coi ribelli tamil, pareva che il documentario non lasciasse molti dubbi su come si fossero realmente svolti i fatti, mostrando un'ulteriore prova dei crimini commessi dalle forze armate singalesi durante la guerra [W/BBC 19 febbraio 2013, «Balachandran Prabhakaran: Sri Lanka army accused over death»]. Il governo Rajapaksa aveva d'altronde palesemente dimostrato una scarsissima volontà nell'intraprendere azioni volte a perseguire i responsabili degli abusi e dei crimini di guerra, chiaramente documentati dalle Nazioni Unite e da altri organismi di tutela dei diritti umani. Le raccomandazioni della risoluzione dello *United Nations Human Rights Council* (UNHRC), emessa il 22 marzo 2012 [AM 2012, pp. 242-43], in cui si invitava il governo Rajapaksa a formulare un piano volto ad affrontare le violazioni dei diritti umani commesse durante il conflitto e ad accogliere l'assistenza del Consiglio per i Diritti Umani, non erano state messe in atto. La risoluzione dell'UNHRC auspicava che lo Sri Lanka mettesse per lo meno in pratica i suggerimenti della commissione filogovernativa *Lessons Learnt and Reconciliation Commission* (LLRC), benché questi fossero assai limitati nel riconoscere le responsabilità delle forze armate e nell'offrire soluzioni credibili per addivenire ad una

riconciliazione nazionale. Nonostante che, nel luglio 2012, il governo avesse annunciato di avere adottato un piano biennale per la messa in pratica delle raccomandazioni della LLRC, queste erano ampiamente rimaste lettera morta, garantendo in tale modo la totale impunità per i responsabili dei crimini di guerra. La corte marziale istituita dal governo per indagare sulle violazioni e sugli abusi commessi durante la guerra era infatti giunta alla conclusione, contenuta in un rapporto emanato nel febbraio del 2013, che non potesse essere attribuita all'esercito nessuna responsabilità per le perdite civili. Tale risultato non era molto sorprendente se si considera che il personale deputato a investigare sui crimini commessi dall'esercito appartenesse alle stesse entità, ossia la polizia (sotto il controllo del ministero della Difesa) e le forze armate, che si presumeva avessero compiuto le suddette violazioni [W/HRW 20 marzo 2013, «UN Human Rights Council: Statement on the Human Rights Situation in Sri Lanka»].

Per quanto concerne il processo di riconciliazione nazionale, i passi intrapresi dal governo Rajapaksa erano risultati modesti e inadeguati allo scopo. L'area Nord-orientale dell'isola, ex roccaforte delle LTTE, popolata prevalentemente dall'etnia tamil, a dispetto dei rilevanti investimenti attuati nelle infrastrutture locali, continuava a vedere sul proprio territorio una significativa presenza delle forze armate: ciò costituiva ovviamente un grande ostacolo alla normalizzazione della situazione nel paese. Durante la sanguinosa guerra civile, oltre 100.000 persone erano state espulse dall'area dalle Tigri Tamil e molte di loro non avevano ancora potuto fare ritorno ai luoghi abbandonati, proprio perché il territorio in questione rimaneva sotto il controllo dell'esercito. Circa 2.000 rifugiati avevano quindi fatto ricorso alla corte di appello di Colombo per riottenere la terra che erano stati costretti ad abbandonare e che il governo singalese non desiderava liberare dalla presenza delle forze armate (nel 2013, approssimativamente 85.000 unità). La città di Jaffna, nell'estremo Nord dell'isola, aveva oltre a tutto assistito ad una crescente tensione, caratterizzata da una serie di manifestazioni in segno di protesta contro quella che era considerata «una colonizzazione» militare, che aveva come risultato «una ricostruzione della demografia etnica del Nord-est», a vantaggio del gruppo sinhala [W/BBC 24 maggio 2013, «Tension over army 'seizure' of Sri Lanka Jaffna land»]. Nell'area del nord-est, non soltanto la possibilità di spostamento della popolazione era gravemente compromessa, ma grazie al già citato PTA, i tamil con sospetti legami alle LTTE rimanevano oggetto di arresti arbitrari, senza che venisse svolto alcun processo, e di detenzioni contrassegnate da maltrattamenti e dall'uso della tortura. La situazione era per di più aggravata dal fatto che episodi di violenza compiuti dai membri delle forze armate ai danni della popolazione civile non costituissero una rarità [W/HRW 20 maggio 2013, «Sri Lanka: No Progress 4 Years On»].

6. *Il 13° emendamento e le elezioni per il Northern Provincial Council*

Un completo processo di riconciliazione nazionale non poteva inoltre prescindere né dalla piena concretizzazione del 13° emendamento, né dalla creazione di un'unità amministrativa (*Provincial Council*) per la provincia Settentrionale. Il 13° emendamento era stato aggiunto alla Costituzione in seguito all'accordo bilaterale del 1987 tra lo Sri Lanka e l'India; tale accordo, il cui intento era quello di risolvere il conflitto in corso garantendo una certa misura di autodeterminazione alla minoranze etniche, prevedeva l'istituzione di un sistema di unità amministrative e di una conseguente devoluzione di alcuni poteri legislativi ed esecutivi alle stesse. Tuttavia, il 13° emendamento non era mai stato attuato in toto, vedendo soltanto una devoluzione parziale dei poteri che sarebbero spettati alle province. In particolare il controllo sulla polizia e il potere sul settore rurale, che avrebbero dovuto essere devoluti, erano invece rimasti nelle mani del governo centrale. Vale poi la pena di ricordare che la Provincia Orientale e quella Settentrionale erano emerse provvisoriamente come un'unica entità amministrativa nel 1988, governata dal North Eastern Provincial Council; quest'ultimo, però, era stato dissolto solamente due anni dopo per non essere più ricostituito. Vero è che, nel 2008, era stato creato tramite elezioni il *Provincial Council* per la provincia Orientale; quello del Nord, tuttavia, non aveva invece mai preso forma, vedendo le mansioni amministrative che sarebbero spettate al consiglio provinciale, direttamente gestite dal presidente della repubblica. L'emergere di una nuova unità amministrativa del Nord non poteva infatti che destare preoccupazioni all'interno del governo e tra alcune sezioni della maggioranza sinhala, dal momento che la creazione di un *Provincial Council* nell'area settentrionale avrebbe garantito maggiore autonomia alla minoranza tamil. Ciò avrebbe inoltre alterato gli equilibri di potere a livello nazionale, essenzialmente in favore del partito di opposizione *Tamil National Alliance*. Era quindi naturale per il governo Rajapaksa nutrire una certa apprensione verso le possibili conseguenze di una completa attuazione del 13° emendamento. L'ostilità del presidente verso la piena concretizzazione dell'emendamento costituzionale era quindi probabilmente da ricercare nel fatto che tale provvedimento avrebbe invertito la tendenza, iniziata nel 2009, di consolidamento e di accentramento dei poteri presidenziali. Nonostante ciò, il 5 luglio 2013, il presidente aveva ufficialmente annunciato che le elezioni per il *Northern Provincial Council* si sarebbero tenute nella seconda metà di settembre, una decisione presa principalmente a causa dell'insistenza dell'India sulla questione. A mettere però in dubbio la buona fede di Mahinda Rajapaksa e del suo gabinetto era giunta, soltanto un paio di settimane prima, la decisione di riprendere in considerazione i contenuti del 13° emendamento, in vista di una sua possibile diluizione o abrogazione. Il 21 giugno il presidente del parlamento, Chamal Rajapaksa, aveva infatti annunciato la

creazione di un comitato parlamentare (*Parliamentary Select Committee*, PSC) il cui obiettivo sarebbe stato quello di esaminare la questione del controverso emendamento. Il PSC, composto da 19 membri, vedeva al suo interno esclusivamente rappresentati della coalizione al potere, la *United People's Freedom Alliance*, mentre i principali partiti di opposizione - lo *United National Party*, il *Marxist Janatha Vimukti Peramuna*, il *Tamil National Alliance* e lo *Sri Lanka Muslim Congress* -, per motivi differenti, non ne avevano preso parte [W/H 22 giugno 2013, «Sri Lanka appoints panel on 13th Amendment »].

Le manovre del governo Rajapaksa per diluire ed emendare il 13° emendamento avevano però trovato uno scoglio nella costante pressione in senso contrario operata dall'India. Quest'ultima, infatti, era stata l'originaria promotrice dell'emendamento, stilato proprio in seguito all'accordo bilaterale tra i due paesi. Lo stesso primo ministro indiano, Manmohan Singh, aveva espresso la propria costernazione di fronte alle notizie che suggerivano l'intenzione dello Sri Lanka di diluire il contenuto del 13° emendamento, facendo in tal modo sorgere dei dubbi circa la volontà del governo singalese di mantenere gli impegni presi con l'India e con la comunità internazionale in generale [W/I 24 giugno 2013, «Delayed 19th Amendment highlights root cause of ethnic minority problem»]. In occasione dell'incontro trilaterale (tra India, Sri Lanka e Maldive) sulla sicurezza dei mari, svoltosi a Colombo nella seconda settimana di luglio del 2013, il consigliere per la sicurezza nazionale indiano, Shivshankar Menon, aveva nuovamente ribadito il concetto, sottolineando la necessità per lo Sri Lanka di adempiere all'impegno preso con Delhi, concretizzando pienamente i contenuti del 13° emendamento. L'insistente pressione dell'India, decisamente ridimensionata dai media singalesi, era però parsa lasciare piuttosto indifferente il presidente Rajapaksa e il suo governo [W/H 10 luglio 2013, «Clear message on 13th Amendment conveyed to Sri Lanka: Menon»].

Il presidente, piuttosto insofferente ad ogni interferenza da parte della comunità internazionale, si trovava allo stesso tempo ad affrontare, sul versante interno, le istanze provenienti delle frange estremiste sinhala, che pressavano il governo affinché il 13° emendamento venisse emendato o abrogato. Secondo i «falchi» sinhala, la creazione di un'amministrazione provinciale «ostile» nel Nord, dotata di notevoli poteri, come previsto dal controverso emendamento, avrebbe infatti aperto la strada ad una possibile secessione del Settentrione, mettendo a rischio l'unità stessa del paese. Su tali posizioni intransigenti convergevano sia esponenti del parlamento e del governo, in primis i partiti di destra *National Freedom Front* (NFF) e *Jathika Hela Urumaya* (JHU), sia il già citato segretario della Difesa, Gotabhaya Rajapaksa, sia i gruppi nazionalisti buddisti, quali il *Bodu Bala Sena* [W/H 25 maggio 2013, «Gotabaya Rajapaksa opposes holding of NPC elections»]. In particolare, restava molto controversa l'ipotesi, previ-

sta dal 13° emendamento, di trasferire il potere sul settore rurale e il controllo della polizia dal governo centrale alle unità amministrative locali. Forte dell'entusiasmo di alcune sezioni della popolazione sinhala, nonché di una maggioranza parlamentare dei due terzi, il presidente Rajapaksa pareva non curarsi troppo delle perplessità che il proposito di emendare la costituzione aveva suscitato non solo nei partiti di opposizione, ma anche all'interno della stessa coalizione al potere. L'idea di diluire il 13° emendamento, aveva infatti incontrato il deciso sfavore del partito *Sri Lanka Muslim Congress* (SLMC), rappresentante gli interessi dell'élite musulmana dell'isola, il quale ambiva da lungo tempo all'attribuzione di uno statuto speciale per la provincia Orientale. All'opposizione dell'SLMC si erano poi uniti altri partiti della maggioranza: il *Lanka Sama Samaja Party* (LSSP), lo *Stalinist Communist Party* (CP) e il *Democratic Left Front*. Il risultato era stato che i piani presidenziali per trasformare le elezioni provinciali in una farsa avevano subito un'imprevista battuta d'arresto.

Le elezioni per il *Northern Provincial Council* (nonché per quello Centrale e Nord-Occidentale) si erano quindi effettivamente svolte il 21 settembre 2013 ed erano state contrassegnate, com'era prevedibile, da una netta vittoria del partito TNA. Quest'ultimo aveva infatti riportato dei risultati elettorali eccezionali, conquistando l'84% dei voti nella città di Jaffna, l'81% a Kilinochchi e il 78% a Mullaitivu, ottenendo così 30 dei 38 seggi del consiglio provinciale [W/P 22 settembre 2013, «Il partito Tamil ha vinto le elezioni locali in Sri Lanka»]. Vale inoltre la pena di ricordare che il risultato delle elezioni nelle tre province in cui si è votato il 21 settembre era stato assai deludente per il già indebolito UNP, il principale partito d'opposizione sul panorama singalese. I *Provincial Council* Centrale e Nord-Occidentale, infatti, avevano visto un deciso trionfo della UPFA, la coalizione al potere a livello centrale. Quest'ultima aveva ottenuto il 60% dei voti nella Provincia Centrale e il 66,4% nella Provincia Nord-Occidentale, contro, rispettivamente, il 27 e il 24% ottenuto dall'UNP [W/DN 23 settembre 2013, «UPFA does it again»].

Solamente due giorni dopo le elezioni, tuttavia, la corte suprema si è nuovamente pronunciata sulla questione della devoluzione alle province dei poteri sul settore rurale, annullando di fatto le precedenti sentenze emesse dal medesimo organismo dai giudici Sarath N. Silva e Shirani Bandaranayake. La nuova sentenza emessa dalla corte suprema, che dava una nuova interpretazione al contenuto del 13° emendamento, negava infatti alle province la facoltà di amministrare la terra di proprietà dello stato, stabilendo che tale ruolo spettasse esclusivamente al governo centrale. Quest'ultimo avrebbe eventualmente potuto delegare tale potere alle province nei casi ritenuti da esso opportuni. Il verdetto, in linea con la posizione del governo, e la tempistica quasi straordinaria con cui esso è giunto lasciavano chiaramente intendere che i tempi per un'effettiva autonomia politica delle

province, e del Nord in particolare, fossero ancora lontani dall'essere maturi [W/H 8 ottobre 2013, «On shaky ground»]. Inoltre, le assemblee elette rimanevano sottoposte al controllo di un governatore, rappresentante le istanze del governo centrale, nominato direttamente dal presidente. Vale la pena di ricordare che anche l'autonomia economica delle province aveva subìto un'erosione con l'introduzione del Nation Building Tax Act del 2009 (emendato nel 2011). Tale legge aveva, infatti, ridotto le facoltà delle province di raccogliere le tasse, favorendo invece le casse del governo centrale. Infine, la presenza dell'esercito nella regione Settentrionale dell'isola sarebbe stata inevitabilmente destinata a pregiudicare sia il percorso del *Northern Provincial Council* verso l'autonomia amministrativa, sia il consolidamento dei meccanismi democratici. La campagna elettorale e lo svolgimento delle elezioni nel Nord, monitorati da delegazioni della *South Asian Association for Regional Cooperation* (SAARC) e del Commonwealth, erano infatti stati inquinati dalle sfacciate interferenze delle forze armate. Tali interferenze si erano manifestate tramite un appoggio diretto ai candidati filo-governativi e l'uso dell'intimidazione nei confronti dell'elettorato e dei candidati antagonisti, comportamento tradottosi, in un caso estremo, nell'assalto armato all'abitazione di un esponente del TNA [W/H 24 settembre 2013, «Observers critical of Sri Lanka army interference»].

Non parevano inoltre sussistere segnali che lasciassero presagire una demilitarizzazione dell'area nel breve periodo. Le elezioni per il Northern Provincial Council, piuttosto che portare ad una normalizzazione, sembrava avessero invece fatto crescere il desiderio del governo e delle forze armate di irrigidire il controllo sul Settentrione dell'isola. Tale volontà era stata confermata, subito dopo le elezioni, sia dal presidente Rajapaksa che dal generale Daya Ratnayake. Il primo aveva infatti dichiarato che il governo non intendeva procedere alla demilitarizzazione del Nord-est, argomentando pretestuosamente che ciò avrebbe creato dei problemi logistici, in quanto sarebbe stato complicato ospitare altrove le truppe stanziate nel Settentrione [W/H 1° ottobre 2013, «No withdrawal of army from north, says Rajapaksa»]. Il secondo, interpretando il risultato elettorale per il Northern Provincial Council alla stregua di una dichiarazione di secessione, aveva lanciato un minaccioso monito, che si poteva facilmente supporre essere diretto contro coloro che si opponevano alla presenza dell'esercito nel Nord. Egli, infatti, aveva affermato che «[…] l'unica cosa che chiunque tenti di uscire dai confini della democrazia, diventando un estremista e dividendo il paese, vedrà divisa sarà la [propria] testa dal corpo» [W/WSWS 19 ottobre 2013, «Sri Lankan army commander issues threat against "separatists"»].

Bisogna però segnalare che se la presenza delle forze armate nella vita civile era stata sentita come problematica soprattutto dove essa si era dimostrata più invadente, ossia nel Nord-est, un avvenimento

accaduto nell'agosto 2013 a Weliweriya, nei pressi di Colombo, aveva contribuito a rendere più critica l'opinione pubblica anche nelle altre regioni del paese. Durante una manifestazione svoltasi il 1° agosto, in cui la popolazione di Weliweriya protestava pacificamente contro l'avvelenamento dell'acqua prodotto da una fabbrica locale, l'esercito aveva attuato una repressione durissima. La reazione delle forze armate, che avevano aperto il fuoco con fucili d'assalto sulla folla, uccidendo tre persone, aveva trasformato l'evento in un bagno di sangue. L'episodio, oltre a rammentare la disinvoltura con cui il governo Rajapaksa usava reprimere ogni forma di protesta, aveva profondamente scosso l'opinione pubblica nazionale, portandola a mettere in dubbio il proprio tradizionale appoggio all'esercito [W/ST 13 agosto 2013, «Weliweriya: Government shoots protesters in the head, and itself in the foot »].

La costituzione di un Northern Provincial Council, dotato degli ampi poteri previsti dal 13° emendamento, e la demilitarizzazione della Provincia Settentrionale rappresentavano quindi la sola via possibile per un'efficace riconciliazione nazionale, sia tra tamil e sinhala, sia, a livello geografico, tra il Meridione e il Settentrione dell'isola. La piena attuazione del 13° emendamento avrebbe inoltre costituito un valido contrappeso all'autoritarismo presidenziale, soprattutto in una situazione in cui il tradizionale equilibrio tra poteri dello stato era andato via via erodendosi. Le disposizioni contenute in tale emendamento erano infatti in grado, da un lato, di assicurare un discreto livello di autodeterminazione alla popolazione tamil, dall'altro, di rendere le province dei poli di potere alternativi, che controbilanciassero quello rappresentato dal governo centrale.

7. *La politica estera*

7.1 *La nuova risoluzione emanata dall'UNHRC*

Il 21 marzo 2013, l'UNHRC approvava una nuova risoluzione, che vedeva come principale promotore gli Stati Uniti, critica nei confronti dello Sri Lanka, che non solo non era stato in grado di mostrare alcuna prova attestante i progressi fatti nel perseguire i responsabili dei crimini di guerra, ma che aveva completamente esonerato l'esercito da qualsiasi responsabilità. La risoluzione, passata grazie al voto favorevole di 25 paesi (mentre 13 stati avevano espresso un voto contrario e 8 si erano astenuti), da un lato, riconosceva i progressi fatti dallo Sri Lanka nella ricostruzione delle infrastrutture, dall'altro incoraggiava il paese a intraprendere un'inchiesta credibile e indipendente sui crimini di guerra attribuiti alle forze armate e alle LTTE. Il testo metteva inoltre in evidenza la crescente apprensione della comunità

internazionale rispetto all'involuzione democratica dello Sri Lanka e alla preoccupante serie di violazioni dei diritti umani in corso nel paese. Dal canto suo, il ministro Mahinda Samarasinghe, ossia il delegato singalese presso l'UNHRC, aveva energicamente respinto ogni accusa rivolta al suo paese, tacciando il consiglio di danneggiare il processo di riconciliazione nazionale tramite la risoluzione e accusando gli USA di interferire indebitamente negli affari interni dei paesi non allineati sulle loro stesse posizioni politiche [W/BBC 21 marzo 2013, «UN passes resolution against Sri Lanka rights record»]. La posizione espressa dal ministro, trovava ovviamente ampia condivisione in patria, dove alcuni dimostranti filo-governativi imbastivano una protesta di fronte all'ambasciata americana a Colombo. Nonostante la spiccata insofferenza con cui il governo singalese aveva accolto la nuova risoluzione dell'UNHRC, quest'ultima risultava in realtà piuttosto diluita e ammorbidita rispetto al contenuto originariamente previsto, tant'è che il «New York Times» l'aveva per l'appunto definita come «un gentile e diplomatico documento stenografico in risposta alle crescenti evidenze probanti l'uccisione di decine di migliaia di civili» [W/NYT 18 marzo 2013, «U.N. Rights Council to Vote on Resolution on Sri Lanka»]. Tra le clausole eliminate dalla risoluzione, compariva tra l'altro quella che prevedeva l'istituzione di una commissione investigatrice internazionale e indipendente. Il documento finale rimetteva infatti nelle mani delle autorità statali singalesi il compito di investigare e perseguire i colpevoli degli abusi commessi durante la guerra.

7.2. *Lo Sri Lanka tra l'India, la Cina e gli Stati Uniti*

La risoluzione emanata dall'UNHRC rifletteva d'altronde le dinamiche e gli antagonismi di una partita geostrategica, in cui erano in gioco gli interessi vitali delle principali potenze asiatiche ed occidentali. Lo Sri Lanka, in virtù della sua collocazione geografica, cruciale sia dal punto di vista commerciale che strategico, si trova da anni coinvolto in una contesa in corso tra India, Cina e USA per l'ampliamento delle proprie zone di influenza nell'Oceano Indiano. Per comprendere l'importanza strategica dell'area per l'India, e non solo per essa, basti citare le parole dell'ammiraglio e storico militare Satyindra Singh: «[…] La storia ha infatti dimostrato che qualunque potenza controlli l'Oceano Indiano ha in proprio comando, in primo luogo, il commercio marittimo indiano e, secondariamente, la stessa indipendenza dell'India» [Singh 1992].

Delhi aveva invero manifestato con chiarezza la volontà di estendere il raggio di azione della propria flotta navale al fine di giocare un ruolo politicamente preponderante nell'Oceano Indiano, considerato zona di propria legittima competenza. Le aspirazioni indiane sull'area si erano però inevitabilmente scontrate con quelle della Cina, che grazie alla cosiddetta strategia del «filo di perle» (ovvero

l'instaurazione di relazioni strategiche coi paesi litorali), inaugurata negli anni Novanta, è riuscita a consolidare la propria presenza nell'area in questione [Samaranayake 2011]. Gli Stati Uniti, dal canto loro, avevano attribuito una crescente importanza strategica all'Oceano Indiano, in vista di un accrescimento del proprio ruolo nel contenimento e nel bilanciamento dell'influenza di Pechino in Asia [W/SR 21 aprile 2013, «Geostrategic Developments: US preoccupation with Sri Lanka»]. Gli Stati Uniti, sino dagli anni Settanta, avevano infatti coltivato l'ambizione di supplire al vuoto lasciato dalla Gran Bretagna, tentando di diventare una potenza egemone nell'area. In vista di questo obiettivo, Washington aveva quindi proceduto, nel 1971, all'installazione e all'ampliamento della base navale «Diego Garcia», situata nell'arcipelago delle isole Caghos, divenuta col tempo una delle principali strutture militari statunitensi nel mondo, suscitando in tal modo l'ostilità dell'India e delle altre nazioni costiere.

In questa situazione di rivalità tra potenze, in cui ciascuna tentava di affermare la propria egemonia sull'Oceano Indiano, a partire dal 2007, grazie alla firma di otto accordi bilaterali con lo Sri Lanka, la Cina era emersa come il principale fornitore dell'isola di aiuti economici e approvvigionamenti militari. Tra il 2005 e il 2008, il volume di scambi commerciali tra i due stati era raddoppiato; tale tendenza si era quindi rafforzata, con la firma di ulteriori sedici accordi nel 2012, i quali inquadravano svariati campi di cooperazione (dalle infrastrutture al turismo, dai trasporti alle telecomunicazioni) e prevedevano ingenti investimenti cinesi nello Sri Lanka, destinati a finanziare una serie di progetti, tra cui l'ultimazione del porto di Hambantota, nel Sud dell'isola. Quest'ultimo progetto rivestiva un importante ruolo nella strategia cinese dell'«accerchiamento» del subcontinente Indiano, portata avanti tramite la creazione di porti «amici», oltre che in Sri Lanka, anche in Pakistan e in Bangladesh.

Nel maggio del 2013, in seguito a nuovi accordi bilaterali, la Cina aveva offerto allo Sri Lanka un ulteriore prestito ammontante a 2,2 miliardi di dollari, acconsentendo oltre a ciò a fornire tecnologia e addestramento militare alle forze armate singalesi, nel quadro di un nuovo trattato difensivo firmato dai due paesi. Nonostante che il ministro degli Esteri dello Sri Lanka, G. L. Peiris, fornisse rassicurazioni riguardo al fatto che l'accordo in questione non avrebbe rappresentato una minaccia per gli altri stati, tale sviluppo nelle relazioni sino-singalesi non poteva lasciare indifferenti né gli Stati Uniti, né tanto meno l'India [WReu 29 maggio 2013, «China, Sri Lanka agree loans, defence; seek to allay Indian worries»].

7.3. *La risoluzione dell'UNHRC come strumento di pressione internazionale*

In quest'ottica, la delibera emanata dall'UNHRC, poteva essere interpretata come uno strumento adottato da Washington, promotore

della risoluzione, al fine di esercitare una decisiva pressione sul governo Rajapaksa perché ponesse fine agli stretti rapporti con la Cina. Quest'ultima, pur non essendo membro dell'UNHRC nel corso del 2013, aveva prevedibilmente manifestato il proprio pieno sostegno a Colombo, biasimando la comunità internazionale per le accuse «senza fondamento» rivolte allo Sri Lanka [W/WSWS 23 marzo 2013, «UN body passes further resolution on Sri Lankan human rights»]. L'appoggio morale di Pechino si inseriva chiaramente nel disegno volto a consolidare la collaborazione tra i due paesi, in antagonismo alle aspirazioni statunitensi e indiane sull'Oceano Indiano.

Per quanto riguardava l'India, la questione era complicata da una serie di fattori, che avevano contribuito a rendere la posizione di Delhi nei confronti della risoluzione dell'UNHRC assai ambivalente. Ansiosa quanto gli Stati Uniti di contenere l'influenza della Cina in Asia, l'India si trovava di fronte a molteplici esigenze: non alienarsi le simpatie di Washington; accontentare le istanze della popolazione tamil indiana, solidale con la popolazione tamil dell'isola; trovare un qualche tipo d'intesa con Colombo. Pur avendo infatti votato a favore della risoluzione, il governo indiano si era ampiamente prodigato «dietro le quinte» affinché il documento finale dell'UNHRC risultasse diluito e alleggerito di alcune clausole, intervento assai apprezzato dallo Sri Lanka che non aveva mancato di esprimere la sua gratitudine [Ibidem]. L'impegno dell'India a favore dello Sri Lanka era dettato dal desiderio di rabbonire il governo Rajapaksa, nel timore che un'estrema pressione internazionale potesse spingerlo ulteriormente nell'orbita cinese. L'atteggiamento accomodante del governo di Manmohan Singh nei confronti di Colombo non ha però mancato di scontentare i partiti tamil indiani, desiderosi che Delhi adottasse una posizione decisa nei confronti dell'amministrazione Rajapaksa. In Tamil Nadu, infatti, vi era stata una massiccia campagna contro lo Sri Lanka, finalizzata ad esercitare pressione sul governo centrale. Tale campagna non aveva però dato i frutti sperati, dal momento che non si era trasformata in un'aperta condanna, da parte di Delhi, nei confronti del governo Rajapaksa. L'ambiguità dimostrata dall'amministrazione indiana in questo frangente aveva quindi provocato, il 19 marzo 2013, l'uscita dalla coalizione di governo, la *United Progressive Alliance* (UPA), del partito tamil *Dravida Munnetra Kazhagam* (DMK) [W/F 19 aprile 2013, «Campus Fury»].

La risoluzione dell'UNHRC aveva posto il mese di settembre del 2013 come data in cui effettuare un'ulteriore verifica sui risultati raggiunti dallo Sri Lanka nell'attuazione delle raccomandazioni contenute nella delibera. Non avendo però neanche allora riscontrato alcun progresso a riguardo, l'alto commissario del Consiglio per i Diritti Umani, Navi Pillay, fissava il marzo 2014 come termine ultimo entro cui il governo singalese dovrebbe allestire un'inchiesta credibile per indagare sui crimini di guerra. Se ciò non fosse avvenuto, la comunità interna-

zionale avrebbe istituito un proprio meccanismo di inchiesta [W/H 26 settebre 2013, «U.N.'s Pillay sets deadline for Sri Lanka probe»].

8. *L'incontro dei capi di governo del Commonwealth*

La deboli pressioni della comunità internazionale non erano però tali da turbare il governo Rajapaksa. Quest'ultimo infatti, stando ad un'indiscrezione interna, non si preoccupava più «per queste cose», dal momento che a livello nazionale esso godeva ancora di ampio sostegno popolare [W/BBC 21 marzo 2013, «UN passes resolution against Sri Lanka rights record»]. L'amministrazione Rajapaksa si trovava però costretta a confrontarsi almeno con una questione, ossia quella riguardante il Commonwealth Heads of Government Meeting previsto per novembre e la parallela pressione internazionale perché questo venisse ricollocato in altra sede. La decisione di svolgere il CHOGM nello Sri Lanka era infatti stata accompagnata da una serie di polemiche circa l'opportunità di investire di un ruolo così importante e simbolico un paese dove i crimini di guerra non erano puniti e i diritti umani fondamentali erano sistematicamente violati. In particolare, la *Commonwealth Lawyers Association* si era apertamente pronunciata perché il luogo dell'incontro venisse spostato, giungendo inoltre, il 20 aprile, ad emanare una risoluzione per richiedere la sospensione dello Sri Lanka dal Commonwealth [W/C4 30 Aprile 2013, «Sri Lanka 'criminalising dissent', says Amnesty»]. La sospensione dal Commonwealth era d'altronde una misura a cui l'organizzazione era già ricorsa in passato contro Fiji, Nigeria, Pakistan e Zimbabwe (quest'ultimo definitivamente ritiratosi dal *Commonwealth* nel 2003) al fine di condannare i paesi membri responsabili di gravi violazioni dei diritti umani.

In vista dell'organizzazione del CHOGM, vi erano inoltre state ulteriori complicazioni, legate alle limitazioni imposte dal governo all'accreditamento dei media esteri. Il governo singalese aveva infatti non solo manifestato l'intenzione di rafforzare i controlli per il rilascio del visto di entrata ai giornalisti stranieri, ma aveva anche emanato un documento in cui si affermava che le autorità statali si sarebbero riservate il diritto «di escludere qualsiasi persona […] e di imporre condizioni aggiuntive limitanti l'ingresso in Sri Lanka […] a prescindere dal fatto che tale persona fosse o meno accreditata». Il ministro degli Esteri aveva inoltre aggiunto che l'accreditamento avrebbe potuto essere «ritirato, sospeso o disattivato in qualsiasi momento e per qualsiasi motivo» [W/CPJ 10 luglio 2013, «Commonwealth must ensure media access for CHOGM»]. Secondo il governo dello Sri Lanka, tale cautela si rendeva necessaria per evitare il rischio che qualche giornalista potesse infangare l'immagine del paese, minando di conseguenza la sicurezza nazionale. Dal momento che l'organizzazione

intergovernativa, secondo quanto sostenuto dal suo segretario generale, si proponeva di sfruttare l'occasione del CHOGM per impegnarsi nella promozione nello Sri Lanka dei valori condivisi della Carta del Commonwealth, quali i diritti umani, lo stato di diritto o il mutuo rispetto tra comunità, veniva spontaneo chiedersi in che modo essa potesse raggiungere un tale risultato se non era stata neppure in grado di garantire il diritto il diritto all'informazione da parte dei media internazionali che intendevano coprire l'evento.

In effetti, attribuire a Colombo il privilegio di ospitare l'importante vertice, ciò che comportava l'assegnazione a Mahinda Rajapaksa della presidenza dell'organizzazione per due anni, significava di fatto legittimare la condotta autoritaria del governo singalese, minando alla base i cosiddetti «valori condivisi» contenuti nella Carta del Commonwealth, firmata dalla regina Elisabetta nel marzo 2013. Tuttavia, ricollocare la sede dell'incontro avrebbe sicuramente rappresentato una sfida logistica non indifferente e, nonostante la pressione esercitata dalle organizzazioni per la salvaguardia dei diritti umani e dai gruppi della diaspora tamil, i capi di governo del Commonwealth avevano diffusamente manifestato l'intenzione di partecipare all'incontro. Dal punto di vista del ministro degli Esteri singalese, G. L. Peiris, ricollocare la sede del CHOGM avrebbe inoltre costituito un pericoloso precedente, autorizzando i paesi del Commonwealth ad interferire negli affari interni degli altri stati membri [ibidem]. La decisione del primo ministro britannico, David Cameron, di partecipare all'evento era stata comunque accolta da una serie di polemiche, sia in patria, sia a livello internazionale. Il primo ministro aveva affermato di volere sfruttare l'occasione del summit per dare un chiaro messaggio all'amministrazione singalese. Si presume che il messaggio sarebbe stato ancora più chiaro nel caso Cameron l'avesse inviato direttamente da Londra, senza prendere parte all'incontro [W/IPD 19 maggio 2013, «On the Commonwealth, Values and Sri Lanka»]. Sebbene Cameron avesse infatti mantenuto l'impegno preso, visitando l'area settentrionale dello Sri Lanka e sollecitando pubblicamente Mahinda Rajapaksa a intraprendere un'inchiesta credibile sui crimini di guerra, il presidente singalese non aveva dato alcun segnale conciliatorio. Lungi dal venire incontro alle richieste del primo ministro britannico, la risposta provocatoria di Rajapaksa, che faceva riferimento al passato coloniale del Regno Unito, era infatti stata la seguente: «Le persone [che vivono] in case di vetro non dovrebbero scagliare pietre» [W/BBC 16 novembre 2013, «Sri Lanka President Rajapaksa defiant on rights row»].

A differenza degli altri membri del Commonwealth, il Canada si era immediatamente distinto per la sua reazione severa e intransigente: il ministro degli Esteri canadese, John Baird, aveva infatti definito come «sconcertante» la decisione di attribuire il privilegio di ospitare il CHOGM e assumerne la presidenza, allo Sri Lanka, un paese dove la situazione dei diritti umani, invece che migliorare, era

in costante peggioramento [W/C4 4 maggio 2013, «Cameron under fire over decision to attend Sri Lanka summit»]. Il Canada, probabilmente anche a causa di un certo disinteresse politico nei confronti del Commonwealth, era quindi stato il primo tra gli stati membri ad optare per il boicottaggio del vertice, decisione giudicata dallo Sri Lanka come «faziosa ed ingiusta», nonché dettata unicamente dal desiderio di accontentare l'ampia comunità tamil residente nel paese nordamericano [W/BBC 27 aprile 2013, «Commonwealth faces 'real test' on Sri Lanka»]. Se fino a pochi giorni prima dell'apertura dell'incontro internazionale, programmata per il 15 novembre, il Canada era parso l'unico deciso a boicottare lo svolgimento del CHOGM, la situazione era mutata quando, il 10 novembre, il primo ministro indiano, Manmohan Singh, aveva inviato una lettera al presidente Rajapaksa, con la quale comunicava che non sarebbe stato presente al CHOGM. La decisione del primo ministro indiano di non presenziare personalmente all'incontro, inviando invece come delegato nazionale il ministro degli Esteri, rappresentava una sorta di boicottaggio parziale del vertice. Il provvedimento adottato da Manmohan Singh era soprattutto da attribuire ad esigenze di natura domestica, dettate dalla crescente pressione operata sul governo dalla popolazione e dai partiti tamil [W/ABC 11 novembre 2013, «Indian Prime Minister Manmohan Singh to boycott CHOGM summit over alleged Sri Lankan rights abuses»]. Infine, il 12 novembre, anche Navin Chandra Ramgoolam, primo ministro di Mauritius, si era unito a Canada e India, annunciando l'intenzione di boicottare l'incontro dei capi di governo del Commonwealth, a causa delle gravi violazioni dei diritti umani perpetrate dall'amministrazione singalese [W/ANN 13 novembre 2013, «Mauritius Prime Minister to boycott CHOGM in Colombo, joins Canada and India»].

Nonostante il boicottaggio del CHOGM, totale o parziale, attuato da Canada, India e Mauritius, la partecipazione al vertice da parte della maggior parte dei paesi membri del Commonwealth lanciava allo Sri Lanka un messaggio assai contraddittorio. Questo è tanto più vero se si considera che tale partecipazione avveniva a poca distanza dall'emissione in settembre del nuovo rapporto dell'UNHRC, in cui si prospettava l'istituzione di una commissione d'inchiesta internazionale sull'operato del governo di Colombo. In una situazione simile, in cui la retorica di condanna verso lo Sri Lanka non veniva accompagnata da concreti provvedimenti, difficilmente l'amministrazione singalese avrebbe potuto essere persuasa a prendere in seria considerazione i moniti della comunità internazionale.

9. *La politica economica*

A dispetto del lungo conflitto etnico svoltosi nel paese, a partire dal 2009 l'economia singalese aveva assistito ad una rapida ripresa e

stabilizzazione, giungendo nel 2011 a godere di un elevato tasso di crescita corrispondente all'8,2% del PIL. Tale crescita era stata trainata principalmente dagli ingenti investimenti statali nel settore delle infrastrutture e nel settore privato, soprattutto dei servizi. Tali investimenti erano stati finanziati grazie ad un notevole indebitamento pubblico, nonché grazie ad una serie di riforme neoliberiste iniziate già dalla fine degli anni Settanta. Tale ciclo di riforme, che aveva inevitabilmente subìto un rallentamento durante la guerra civile, aveva ripreso vigore con la fine del conflitto, attraendo nel paese consistenti capitali esteri. Ciò era in parte dovuto alla tendenza, iniziata con la crisi economica mondiale, che aveva visto le economie emergenti come principali beneficiarie dei flussi di investimenti internazionali. Dal 2009, nello Sri Lanka avevano quindi preso a fluire ingenti capitali esteri, provenienti in primo luogo dal Fondo Monetario Internazionale (FMI), dalla Banca Mondiale, dall'Asian Development Bank (ADB), dal Giappone, dalla Cina e dall'India.

La performance economica dello Sri Lanka, che nel corso del 2013 era stata nel complesso positiva, aveva portato l'agenzia Fitch a promuovere il *rating* del paese a B+, definendo stabile la sua economia e in continuo miglioramento il suo deficit. La crescita economica dello Sri Lanka, dopo avere registrato un rallentamento nel corso del 2012 [AM 2012, p. 248], aveva infatti beneficiato di una lieve ripresa nel secondo trimestre del 2013, attestandosi intorno al 6,8%. Tale crescita, superiore di circa 0,4 punti percentuali rispetto a quella dell'anno precedente, era stata trainata principalmente dal settore dei servizi e dell'espansione dell'industria, dando adito a rosee previsioni di crescita per il 2014 [ADB C.E. 2013]. La *Central Bank of Sri Lanka* stimava infatti per l'anno seguente un tasso di crescita del 7,5%, previsione in parte confermata anche dall'ADB, che prevedeva un più modesto 7,2% [Ibidem]. Se i settori del secondario e del terziario avevano registrato una notevole espansione, rispettivamente del 10% e del 6,6%, lo stesso non si poteva dire del settore agricolo, che aveva invece subìto una contrazione dovuta principalmente alle condizioni climatiche avverse, come d'altronde già capitato negli anni precedenti. Quest'ultimo dato è particolarmente indicativo se si considera che circa il 33% della popolazione singalese era impiegata nel settore agricolo, il quale contribuiva solamente al 12% della crescita economica complessiva [WB 2011].

Sotto l'aspetto economico, il paese è riuscito ad ottenere un buon risultato anche per quanto riguarda il contenimento del tasso di inflazione, attestatosi al 6,3%, a partire però soltanto dal mese di agosto del 2013 [ADB C.E. 2013]. A causa del costante deficit della bilancia commerciale, la rupia era infatti stata svalutata rispetto al dollaro di circa il 13,5% nel corso del 2012 [AM 2012, p. 249] e di un ulteriore 5% nell'anno successivo, influendo sul tasso di inflazione che, ad inizio 2013, era del 10% [ADB C.E. 2013]. Inoltre, ad aprile 2013, il

costo dell'elettricità aveva subito un'improvvisa e vertiginosa ascesa, registrando un aumento delle tariffe, in certi casi anche del 127%. Tale crescita nel prezzo dell'elettricità, accompagnata da un rincaro, seppure minore, della benzina era ampiamente sfavorevole nei confronti degli strati più poveri della popolazione, dal momento che le percentuali degli aumenti erano inversamente proporzionali al consumo di energia elettrica. In questo modo, coloro che usavano elettricità in quantità più elevate avrebbero visto aumentare la propria bolletta del 9%, mentre chi ne faceva un uso limitato avrebbe dovuto pagare tra il 65% e il 127% in più [W/BBC 30 aprile, «Sri Lanka's rocketing electricity prices bite hard»]. L'aumento delle tariffe elettriche era dovuto principalmente ai problemi nella produzione di energia affrontati dallo Sri Lanka. Sebbene infatti il paese producesse autonomamente energia, per lo più idroelettrica, questa non era sufficiente a coprire il fabbisogno nazionale. Inoltre la centrale elettrica a carbone di Norochcholai, inaugurata nel 2011 grazie al contributo di Pechino, a causa dei continui guasti, era stata motivo di gravi perdite economiche per il *Ceylon Electricity Board* (CEB), che si era trovato a ricorrere ad un aumento scriteriato dei prezzi dell'elettricità. Sebbene tale provvedimento avesse nelle intenzioni un carattere provvisorio, volto ad arginare le perdite economiche del CEB, sarebbe difficile indicare per quanto tempo esso potrebbe restare in vigore, considerando i gravi problemi strutturali affliggenti l'organismo governativo, tra cui una diffusa e virulenta corruzione [Ibidem].

Il deficit della bilancia commerciale, da sempre piuttosto problematico, aveva subìto un miglioramento nel corso del 2013, riducendosi del 7%, soprattutto grazie alle rimesse degli immigrati e ad un aumento degli investimenti esteri diretti [ADB C.E. 2013]. A differenza di molte economie asiatiche, la cui crescita economica era stata trainata principalmente dalle esportazioni, lo Sri Lanka vedeva invece languire le proprie esportazioni, attestatesi soltanto al 23% del PIL, mentre le importazioni, di gran lunga maggiori, costituivano il 38% [WB 2011]. Il valore medio delle esportazioni singalesi si attestava attorno ai 1.480 milioni di dollari USA ma, nell'aprile del 2013, questo si era abbassato a 696,6 milioni, soprattutto a causa della crisi economica che aveva colpito il suo principale importatore, ossia l'Unione Europea. Nonostante ciò, nei mesi successivi, le esportazioni avevano visto una lenta, ma costante ripresa [TE C.I. 2013]. Per quanto riguarda gli investimenti esteri diretti, sebbene tendessero a crescere di volume, essi erano comunque risultati deludenti rispetto alle stime: nel 2012 era stato previsto per l'anno un flusso complessivo di 2 miliardi di dollari, risultato poi di 1,2. Il governo era quindi stato costretto a rivedere le previsioni, ponendo come obiettivo per il 2013 un flusso di investimenti di 1,5 miliardi di dollari. Secondo il *Board of Investment* dello Sri Lanka, il settore che più beneficiava di tali investimenti era quello turistico, anche se il maggiore flusso di denaro era stato diretto

al progetto sino-singalese del *Colombo International Container Terminals* [W/E 6 giugno 2013, «Foreign investment disappoints»].

Durante il 2013 il governo aveva inoltre firmato due importanti accordi bilaterali con l'India e con la Cina, destinati ad incrementare il volume degli scambi commerciali e degli investimenti. Nel caso dell'India, era stato stabilito di portare, nell'arco dei futuri tre anni, da 5 a 10 miliardi di dollari l'importo degli scambi commerciali, ponendo le basi per un futuro accordo di libero scambio [W/ET 29 giugno 2013, «India, Sri Lanka seek to double bilateral trade volume»]. Per quanto riguarda la Cina, si è osservato precedentemente come gli accordi presi con Pechino prevedessero, oltre ad una significativa assistenza militare, la fornitura di un prestito di 2,2 miliardi di dollari allo Sri Lanka. Il prestito sarebbe stato destinato principalmente all'ampliamento della rete ferroviaria singalese e alla costruzione del porto di Colombo [W/IE 26 settembre 2013, «China to train Sri Lankan army, to provide military technology»].

A dispetto dei positivi risultati economici fin'ora esposti, che avevano contribuito ad elevare lo Sri Lanka di nove posti nella classifica della competitività economica stilata dal World Economic Forum del 2012, vi erano però anche alcuni dati meno rosei, in grado di minare la stabilità economica del paese. Una delle principali debolezze dell'economia singalese consisteva nel suo elevato deficit di bilancio, che nel 2009 si era attestato a poco meno del 10% del PIL e nel 2013 al 5,8% [W/Reu 20 novembre 2013, «Sri Lanka 2014 budget seen raising subsidies, cutting deficit»]. Seppure in continuo miglioramento, tale deficit era dovuto ad un'elevata evasione fiscale, nonché ad un sistema di tassazione inefficiente e iniquo. Il gettito fiscale singalese era infatti costantemente diminuito, passando dal 19% del PIL nel 1990 all'11,1% nel 2012, nonostante che il reddito pro capite si fosse più che triplicato nello stesso periodo di tempo [W/I 15 giugno 2013, «Declining Tax Revenue and Vital Need to Reverse Trend»]. Oltre a essere infatti piuttosto basso rispetto alle esigenze della spesa pubblica, il gettito fiscale derivava principalmente dalla tassazione indiretta, che contribuiva all'80% delle entrate fiscali dello stato [Ibidem]. Tale sistema di tassazione pesava evidentemente soprattutto sulle spalle degli strati più poveri della popolazione, già messi in difficoltà dall'alto tasso di inflazione dei beni alimentari e dalla crescita del costo dell'elettricità. Le diseguaglianze economiche all'interno del paese erano infatti andate acuendosi, a partire dalle crescenti differenze nei salari, dovute all'espansione del mercato del lavoro informale. Secondo i dati diffusi dall'International Labour Organization (ILO) nell'aprile 2012, l'indice di Gini riguardo ai salari (cioè l'indice che misura il tasso di diseguaglianza) sarebbe infatti aumentato nello Sri Lanka del 7,8%, un tasso che in Asia vedeva il paese secondo solo alla Cina [W/I 10 giugno 2013, «Tax policy breeding inequality, injustice in Sri Lanka»]. Il Fondo Monetario Internazionale, che dal 2009 era

intervenuto in Sri Lanka con un prestito di 2,6 miliardi di dollari, aveva inoltre vincolato il governo a una politica economica maggiormente austera, invitandolo ad accelerare le privatizzazioni già in corso. Nel 2011 la legge per la riforma del sistema pensionistico non era stata approvata a causa delle vigorose proteste della popolazione, ma l'espansione del settore privato, insieme ai tagli alla spesa pubblica, aveva contribuito ad acuire le diseguaglianze economiche. In febbraio, il rifiuto da parte dell'FMI di finanziare un ulteriore prestito, per contenere il deficit fiscale singalese, aveva posto il tesoro statale in una condizione assai critica, costringendolo a prendere in prestito denaro dalla *Telecommunication Regulatory Authority* e dal *National Lotteries Board*. L'irremovibilità dell'organismo internazionale era parzialmente causa anche degli aumenti dei prezzi dell'elettricità e della benzina che si sono sopra descritti. La situazione era ancora più grave se si considera che le riserve di valuta estera, stimate dalla Banca Centrale dello Sri Lanka a 6,8 miliardi di dollari, alla fine del 2012, erano secondo gli esperti decisamente inferiori, forse non superiori ai 3 miliardi [W/WSWS 21 febbraio 2013, «IMF demands deeper austerity measures in Sri Lanka»].

Non era chiaro, di conseguenza, se la rapida crescita economica dello Sri Lanka, trainata come osservato da ingenti investimenti nelle infrastrutture, fosse in grado di avere effetti duraturi. Gli investimenti attuati dal governo Rajapaksa non erano infatti stati indirizzati principalmente ai comparti produttivi e non erano stati in grado di sopperire alla domanda occupazionale della popolazione. Seppure il tasso di disoccupazione non fosse allarmante, attestandosi nel 2013 al 4,4% rispetto al 3,9% del 2012, esso tendeva ad essere decisamente più alto nel caso di donne e giovani [W/N 6 ottobre 2013, «Unemployed youth, a plague?»]. Il principale problema che si trovava però ad affrontare lo Sri Lanka era quello derivante dalle profonde diseguaglianze economiche a livello geografico, che avevano fortemente penalizzato l'area nord-orientale dell'isola. La regione più ricca, la *Western Province*, contribuiva infatti da sola a circa il 43% del PIL, con un reddito pro capite più che doppio rispetto al resto del paese, mentre la *Northern Province* e la *Eastern Province* contribuivano rispettivamente al 4% e al 6% [W/I 11 settembre 2013, «Provincial Gross Domestic Product – 2012»]. Nonostante che queste aree economicamente marginali avessero registrato una notevole crescita economica negli ultimi anni, in virtù degli ingenti investimenti nelle infrastrutture, nella pesca e nella coltivazione di riso, ciò non si era però tradotto in un miglioramento delle condizioni occupazionali e dello stile di vita della popolazione rurale. La ricostruzione della ferrovia e dell'autostrada che collegava il Nord al resto del paese, l'ampliamento della rete elettrica e la costruzione di 50.000 abitazioni erano sicuramente stati i maggiori contributi alla ripresa economica della regione settentrionale. Queste grandi opere non avevano

d'altronde coinvolto i villaggi più remoti o i piccoli centri, rimasti isolati ed esclusi dai benefici della crescita economica singalese. Prestiti agevolati agli agricoltori erano stati effettuati solo in un primo momento, dopo la fine del conflitto, ma erano poi stati interrotti, a detrimento del settore agricolo, già colpito da un cattivo andamento dei monsoni e dalle fluttuazioni dei prezzi dei prodotti agricoli sul mercato globale. L'apertura di istituti di credito nel Nord aveva inoltre avuto effetti controproducenti: gli elevati tassi di interesse praticati per il microcredito avevano infatti portato la popolazione rurale del Settentrione ad indebitarsi pesantemente. Infine, la massiccia presenza dell'esercito nel Nord non contribuiva alla ripresa economica, sia perché molte attività da parte dei civili erano vincolate a permessi militari, sia a causa delle molte terre e fattorie acquisite dall'esercito come basi [W/F 20 settembre 2013, «Politics of dispossession»].

Per quanto riguarda la legge finanziaria, questa era stata presentata in parlamento il 21 novembre 2013 dal presidente Rajapaksa, il quale, da nove anni, ricopriva contemporaneamente la carica di ministro delle Finanze. L'obiettivo principale della legge era quello di risolvere il problema del deficit pubblico, portandolo al 5,2% del PIL nel corso del 2014. Ciò sarebbe avvenuto aumentando le entrate fiscali di circa il 30%. Tale ambizioso traguardo sarebbe stato raggiunto aumentando le tasse sugli istituti bancari e finanziari, introducendo una nuova tassazione sui terreni in affitto agli stranieri, nonché incrementando le imposte sulle telecomunicazioni e l'IVA. Nonostante che la spesa pubblica fosse stata lievemente ridotta, la legge finanziaria prefissava comunque un aumento del 32% degli investimenti, i quali sarebbero cresciuti dal 5,8% del PIL del 2013, al 6,7%. Oltre a un notevole aumento dei salari dei dipendenti pubblici (da 9 dollari al mese a 60 circa) e delle pensioni, sarebbero stati allocati maggiori fondi all'agricoltura, alla sanità e all'istruzione [W/Reu 21 novembre 2013, «Sri Lanka targets banks in tax-raising budget»]. La spesa per la Difesa avrebbe poi raggiunto la cifra record di 1,95 miliardi di dollari, una somma considerevole che lasciava intuire come la demilitarizzazione del paese, dopo quattro anni dalla fine della guerra, fosse ancora un traguardo distante [W/NI 22 ottobre 2013, «Sri Lanka raises defence budget»].

Chiave delle abbreviazioni dei riferimenti bibliografici usati nel testo.

AM
2012 «Asia Maior». Rallentamento dell'economia e debolezza della politica in Asia, Emil di Odoya, Bologna 2013.
W/ABC «Australian Broadcasting Corporation» (http://www.abc.net.au/news).
W/AHRC «Asian Human Rights Commission» (http://www.humanrights.asia).

W/ANN «Australia Network News» (http://www.abc.net.au/news/australianetworknews).
W/BBC «British Broadcasting Corporation» (http://www.bbc.co.uk/news).
W/CT «Ceylon Today» (http://www.ceylontoday.lk).
W/C4 «Channel 4» (http://www.channel4.com).
W/CP «Colombo Page» (http://www.colombopage.com).
W/DN «Dealy News» (http://www.dailynews.lk/)
W/CPJ «Commitee to Protect Journalists» (http://www.cpj.org).
W/ET «Economic Times» (http://economictimes.indiatimes.com).
W/F «Frontline» (http://www.frontline.in).
W/GW «Groundviews» (http://groundviews.org).
W/HRW «Human Rights Watch» (http://www.hrw.org)
W/P «Il Post» (http://www.hrw.org).
W/IPD «International Policy Digest» (International Policy Digest).
W/NYT «New York Times» (http://www.nytimes.com).
W/Reu «Reuters» (http://www.reuters.com).
W/SR «StratRisks» (http://stratrisks.com).
W/E «The Economist» (http://www.economist.com).
W/TG «The Guardian» (http://www.theguardian.com/uk).
W/H «The Hindu» (http://www.thehindu.com).
W/IE «The Indian Express» (http://www.indianexpress.com).
W/I «The Island» (http://www.island.lk).
W/N «The Nation» (http://www.nation.lk/edition).
W/NI «The News International» (http://www.thenews.com.pk).
W/ST «The Sunday Times» (http://www.thesundaytimes.co.uk/sto).
W/WSWS «World Socialist Web Site» (http://www.wsws.org).

Samaranayake, Nilanthi
2011 *Are Sri Lanka's Relations with China Deepening? An Analysis of Economic, Military, and Diplomatic Data*», in «Asian Security», vol. 7, pp. 119-146.

Singh, Satyindra
1992 *Blueprint to Bluewater, The Indian Navy 1951-1965*, Lancer Publisher, New Delhi, p. 1.

ADB «Asian Development Bank»,
2013 *Country Economy 2013*, Manila.

TE «Trading Economics»,
2013 *Country Indicators*.

WB «The World Bannk»
2011 *Data – Sri Lanka*

Myanmar: manovre presidenziali tra guerre etniche e riforme

di Piergiorgio Pescali

1. *Introduzione: i campi di battaglia*

Sono trascorsi tre anni, da quando, nel 2010, il Myanmar ha cominciato ad intraprendere un nuovo corso politico, economico e sociale. Il cammino si è dimostrato più lineare e rapido di quanto ci si potesse immaginare, ma, come spesso accade, dopo i primi entusiasmi sono cominciate ad affacciarsi anche le difficoltà ed i primi ostacoli.

Accanto ai radicati conflitti etnici e alle intolleranze religiose che nel passato non si erano manifestate solo perché represse dalle autorità locali che agivano in stretta collaborazione con la polizia ed il *tatmadaw* (l'esercito del Myanmar), nel 2013 si sono manifestate anche tensioni sociali ed economiche.

I primi decreti liberali voluti dal nuovo governo civile di Thein Sein con l'aiuto, bisogna dirlo con onestà, degli stessi militari che siedono al parlamento, si sono dimostrati audaci e rivoluzionari oltre ogni aspettativa, ma, proprio per questo, hanno già bisogno di essere riveduti e corretti. I rinnovamenti sociali ed economici introdotti con le riforme, accolti con favore dalla popolazione birmana e dai governi democratici occidentali, hanno già reso desuete le leggi che li aveva promossi.

L'inesperienza dei politici, dovuta a decenni di isolamento internazionale e di rifiuto al confronto interno, ha anchilosato un sistema legislativo ed esecutivo che oggi fa fatica a tenere il passo con la richiesta di cambiamenti non solo politici, ma anche tecnologici.

La capacità di adattarsi con elasticità ed immediatezza alle esigenze di una nazione e di un popolo in fase di repentino cambiamento, definirà chi potrà essere la nuova classe dirigente birmana. Sarà questo il campo in cui i principali candidati alle elezioni presidenziali, in programma nel 2015, si confronteranno.

2. *Gli scontri etnico-religiosi tra musulmani e buddisti*

Tutto il corso del 2013 è stato caratterizzato da una recrudescenza degli scontri a sfondo religioso ed etnico, monopolizzando quasi totalmente l'attenzione della comunità internazionale. Nel primo caso, i conflitti tra musulmani e buddisti, iniziati nel maggio del 2012 nello stato Rakhine [AM 2012, pp. 269-71], si sono estesi, a partire dai primi mesi del 2013, anche in altre regioni del paese. Nel secondo caso, invece, i kachin e il governo centrale hanno continuato ad alternare i negoziati con il clamore delle armi.

In entrambe le situazioni le istituzioni governative, il presidente Thein Sein e la stessa Aung San Suu Kyi sono stati duramente criticati dalle organizzazioni internazionali che si occupano del rispetto dei diritti umani per la pesante responsabilità avuta nelle cruenti vicende o, nel caso della leader dell'opposizione, per non aver criticato, con sufficiente forza, le violenze settarie [W/TW 29 ottobre 2012 «Aung San Suu Kyi loses her gloss for failing to denounce killings»; HRW aprile 2013, p. 16]. In un'intervista rilasciata a chi scrive durante il suo viaggio in Italia nell'ottobre 2013, Aung San Suu Kyi ha cercato di spiegare il suo atteggiamento: «Condanno ogni tipo di violenza, ma se vuole che condanni solo la violenza dei buddisti contro i musulmani, allora non lo farò. Condannare una sola comunità serve solo ad istigare altra violenza e se le mie parole fossero fraintese chi ne farebbe le spese sarebbe il popolo, non io che le ho pronunciate» [Pescali 2013].

Va comunque detto che le brutalità nel Rakhine e quelle nel Kachin, pur avendo punti in comune, sono espressioni di due malesseri differenti che vanno analizzati in modo opportunamente dettagliato visto che, proprio sulle questioni portate dai conflitti, si giocherà il futuro della convivenza civile in Myanmar.

Per quanto riguarda gli scontri tra musulmani e buddisti, l'espandersi dei *pogrom* ai danni delle comunità islamiche ha indotto diversi politici a prendere posizioni molte volte contraddittorie. In particolare, Thein Sein ha incolpato «opportunisti politici ed estremisti religiosi» [W/TI 28 marzo 2013, «"Political Opportunists" and "Religious Extremists" Behind Riots: Thein Sein»] di aver fomentato e manovrato le proteste, mentre il generale Hla Min ha ipotizzato che gli scontri siano stati voluti e diretti da gruppi contrari alle riforme in atto. Se, in entrambe le accuse, si sono intravisti elementi che possono aver giustificato tali dichiarazioni (ad esempio la nostalgia di uno status quo che, sia pure tramite la dittatura, garantiva una sorta di pace sociale), appare improbabile che la destabilizzazione del paese possa favorire una precisa corrente politica.

Da parte dell'opposizione, ancora una volta Aung San Suu Kyi ha rimandato la completa responsabilità al governo: «Per decenni i regimi militari birmani non hanno mai controllato il confine con il Bangladesh, lasciando che questo diventasse estremamente poroso e

permettendo a migliaia di persone di entrare illegalmente in Birmania. Ora, io chiedo che si rispetti la legge di cittadinanza: chi ha la facoltà di diventare cittadino birmano deve far valere questo diritto. Il governo, da parte sua, deve porre fine a questa immigrazione illegale» [Pescali 2013].

L'United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) stima che vi siano più di 808.000 rohingya tra Myanmar e Bangladesh privi di cittadinanza e, quindi, dei diritti che questa comporta [UNHCR 2013; UNHRC 6 marzo 2013, p. 13]. Secondo la Legge di Cittadinanza del 1982, il Myanmar ne concede il titolo ai residenti nel paese che possano dimostrare di aver avuto parenti stabilitisi in Birmania già prima dell'indipendenza, raggiunta nel 1948 [W/RW «Burma Citizenship Law»]. In questo caso, però, la domanda deve essere presentata entro la terza generazione, documentando la comprovata residenza della propria famiglia. Cosa, naturalmente, pressoché impossibile da dimostrare, visto che la maggior parte dei rohingya è emigrata durante il periodo coloniale, quando sia Birmania che India erano sotto il dominio britannico e le documentazioni relative al trasferimento da un luogo all'altro erano irrilevanti e, quindi, spesso non effettuate [W/HRW 22 aprile 2013, «Burma: End "Ethnic Cleansing" of Rohingya Muslims»].

Lo stesso termine rohingya è stato oggetto di aspra discussione: secondo il governo, infatti, non esisterebbe alcuna etnia che possa definirsi tale (ed in effetti tra le 135 etnie riconosciute nel Myanmar non esiste nazione che si rifaccia a questo gruppo etnico musulmano). Le fonti ufficiali governative hanno sempre identificato le comunità islamiche del Rakhine come bengalesi giunti clandestinamente dallo stato indiano del Bengala Orientale o dal Bangladesh e che, come tali, sarebbero presenti in Myanmar in modo del tutto illegale.

Nonostante queste difficoltà, secondo un sondaggio compiuto nel maggio 2012, il 70% dei rohingya potrebbe avere diritto alla cittadinanza birmana, rivoluzionando la demografia della regione e minacciando la supremazia economica, sociale e politica dei rakhine buddisti. Il timore che il processo di democratizzazione del regime possa favorire appunto tale esito, incoraggiando l'integrazione, ha contribuito ad alimentare gli attriti tra i due popoli.

I rapporti delle commissioni di inchiesta internazionali sono giunti a conclusioni diametralmente opposte rispetto a quelle della commissione stabilita da Thein Sein per investigare sulla situazione dello stato Rakhine. Di quest'ultima, presieduta dal dr. Myo Myint, facevano parte anche membri non simpatetici con il governo, come il comico satirico Zarganar e il leader di «Generazione 88», Ko Ko Gyi, ma nessun rohingya [RUM 8 luglio 2013].

Il rapporto finale della Commissione Myo Myint, dopo sette mesi di consulti e d'interviste sul campo, individuava nel «rapido incremento della popolazione musulmana» uno dei principali fattori che

avrebbe indotto la comunità rakhine di fede buddista a reagire con violenza contro i bengalesi (la parola rohingya non è mai stata menzionata). La stessa commissione consigliava di attuare una politica di controllo delle nascite per la comunità islamica, tenendo separati, nel frattempo, fedeli musulmani e buddisti per evitare che venissero in contatto tra loro.

La relazione è stata recepita positivamente dal governo che, il 25 maggio, ha approvato la legge che vietava ai bengalesi di avere più di due figli [W/AJ 25 maggio 2013 «Two child limit imposed on Myanmar's Rohingya»; W/R 11 giugno 2013, «Myanmar minister backs two-child policy for Rohingya minority»]. Inoltre, nel solo 2013, circa 75.000 rohingya sono stati forzatamente allontanati dai loro villaggi e dislocati in campi e villaggi da cui, a differenza di quanto accade per i rakhine, è richiesto un permesso speciale per potersi allontanare o per entrare [UNHCR 2013].

Di diverso avviso sulla questione rakhine/rohingya sono, invece, i resoconti delle organizzazioni internazionali che hanno visitato lo stato Rakhine. Tutte le organizzazioni concordano nell'affermare che i rohingya sono le principali vittime di una politica inaugurata all'indomani dell'indipendenza birmana (quindi ben prima del colpo di stato militare del 1962) e perpetuata ancora nel 2013 dal governo di Nay Pyi Taw [W/USH 24 settembre 2013, «US Holocaust Memorial Museum Statement on the Situation of the Rohingya in Burma»; W/ARNO 10 febbraio 2013, «Rohingya History»]. Le commissioni a cui è stato garantito l'accesso alle prigioni in cui sono detenuti gli attivisti musulmani hanno parlato di condizioni inumane e di torture inflitte ai carcerati [UNHRC 6 marzo 2013, p. 13]. Nei campi profughi le condizioni non sono migliori: Médecins San Frontières (MSF) ha parlato di emergenza umanitaria e di migliaia di persone prive di accesso alle più elementari cure mediche, mentre Human Rights Watch (HRW) ha denunciato la stretta collaborazione tra i monaci buddisti, il partito politico rakhine e le forze del regime birmano nel fomentare le violenze contro i rohingya [W/MSF 6 febbraio 2013, «The Ongoing Humanitarian Emergency in Myanmar's Rakhine State»; HRW aprile 2013, «All You Can Do is Pray, Crimes Against Humanity and Ethnic Cleansing of Rohingya Muslims in Burma's Arakan State», pp. 42-43; UNHRC 6 marzo 2013, pp. 11-13].

Questa situazione ha creato un senso di insicurezza tra le comunità musulmane anche al di fuori dello stato Rakhine.

Per evitare di alimentare polemiche con i buddisti, i musulmani del Myanmar hanno deciso di cancellare, così come era già stato fatto nel 2012, le celebrazioni dell'*Eid al-Adha* (la «festa del sacrificio»), durante le quali è consuetudine macellare gli animali secondo l'usanza musulmana dello sgozzamento. La cancellazione ufficiale della celebrazione, apprezzata da alcuni esponenti religiosi buddisti, non è però stata osservata dalla maggioranza dei fedeli, con il risultato che

vi sono stati scontri intercomunitari, rapidamente estesisi a gran parte delle province centrali e meridionali del paese.

Tutti gli episodi hanno seguito lo stesso copione, definito da Vijay Nambiar, consigliere speciale del segretario generale delle Nazioni Unite in Myanmar, di «brutale efficienza»: un incidente, che in condizioni normali sarebbe passato inosservato e che coinvolgeva componenti delle due comunità innescava una violenta protesta di gruppi buddisti i quali, per vendicare il presunto affronto, attaccavano ed incendiavano negozi e case appartenenti a famiglie musulmane arrivando perfino, in alcuni casi, a saccheggiare le moschee [UN 2013a]. In tutti i casi, la polizia, non è ancora chiaro se per complicità o per evitare ulteriori provocazioni, è rimasta impassibile.

L'attivismo religioso-politico dei gruppi buddisti è sfociato nel Movimento 969, un'organizzazione fondata dal monaco U Wirathu all'inizio del 2013 e nelle cui file milita anche Wimala, un monaco molto popolare tra i fedeli del monastero Masoeyein di Mandalay [W/R 27 giugno 2013, «Special Report: Myanmar gives official blessing to anti-Muslim monks»]. Il numero 969, prendendo il nome dalla numerologia astronomica associata ad alcuni attributi del Buddha storico ed al suo *dharma*, si contrapporrebbe al numero 786, popolarmente associato ai musulmani perché da questi utilizzato per individuare le insegne dei negozi *halal* [W/MM 29 marzo 2013, «Interview with U Wirathu, the leader of 969 Movement»; W/DFB 15 giugno 2013, «Islamic Leaders Officially Explain Meaning of "786"»].

Nelle sue focose prediche, U Wirathu, oltre ad incitare i fedeli a boicottare le attività commerciali condotte dai musulmani, ha più volte proposto alle autorità birmane un disegno di legge per vietare i matrimoni misti, paventando lo spauracchio di un complotto jihadista per conquistare il potere nel Myanmar e trasformare la nazione in un avamposto islamico per la successiva avanzata nell'intera regione del Sud-est asiatico.

L'estremismo del Movimento 969 ha portato il *sangha* («comunità») buddista birmano a dividersi nel suo interno: diversi monaci, avversi alla politica intollerante di U Wirathu, hanno deciso di fondare un coordinamento che la contrastasse, creando un nuovo movimento: il *Pray for Myanmar* [W/CSM 20 maggio 2013, «In Myanmar, a movement for Muslim and Buddhist tolerance»].

3. *Guerra e pace nello stato Kachin*

Mentre il *Pray for Myanmar* ha cercato faticosamente di riportare una certa tranquillità anche nel cuore dello stato birmano, per quanto riguarda i conflitti etnici che da oltre mezzo secolo hanno sconvolto gli stati periferici del Myanmar, il 2013 è stato foriero di importanti avvenimenti. Il governo di Thein Sein è riuscito, se non altro, a raggiungere apprezzabili risultati, in particolare sul fronte kachin. Dopo

una serie di sanguinose battaglie che hanno portato le truppe del *tatmadaw* alla periferia di Laiza, dove ha sede il quartier generale della *Kachin Independence Organization* (KIO), con la conseguente fuga di migliaia di abitanti dalla città, la guerra si è fatta strada fin negli uffici del segretario generale delle Nazioni Unite, Ban Ki-moon. Lo stesso segretario, il 2 gennaio 2013 ha chiesto al regime birmano di «desistere da ogni azione» che avrebbe messo in pericolo la vita di civili [W/VOA, 2 gennaio 2013, «UN Warns Burma on Airstrikes in Kachin»]. Alle preoccupazioni espresse dalle Nazioni Unite, si sono aggiunte quelle degli Stati Uniti, del Regno Unito e dell'Unione Europea [USDP 2013; W/UK 14 gennaio 2013, «UK concerned about escalation in hostilities in Kachin State, Burma»; EU 15 gennaio 2013]. La Cina, direttamente coinvolta nel conflitto sia per la condivisione del confine con lo stato Kachin, sia perché alcuni colpi d'artiglieria erano caduti sul suo territorio, ha chiesto al governo birmano e al KIO di prendere le misure necessarie per evitare l'intensificarsi della guerra [W/TI 22 febbraio 2013, «China's Intervention in the Burma-Kachin Peace Talks»].

I negoziati, già difficili e complicati, sono stati resi più faticosi dalla riluttanza di Pechino a coinvolgere anche gli Stati Uniti e le organizzazioni di assistenza umanitarie. Persino la presenza di Harn Yawnghwe, direttore dell'*Euro-Burma Office* di Bruxelles, che la Cina considerava alla stregua di un'organizzazione non governativa, è stata in forse fino all'ultimo. Solo l'insistenza del governo birmano è riuscita a convincere la delegazione di Pechino a togliere il veto alla partecipazione di Harn.

La riluttanza cinese a condividere il tavolo delle discussioni con altri membri della comunità internazionale, specie se legati ai governi occidentali, è dovuta principalmente a due fattori. Il primo è relativo alla volontà di non entrare nel merito delle lotte etniche per non dare adito a velleità indipendentiste nel vicino Yunnan. Il secondo riguarda gli enormi interessi economici che la Cina ha nella regione.

I kachin, a differenza dei wa e dei kokang, non hanno affinità etniche con gli han cinesi. La maggior parte di essi, inoltre, professa la religione cristiana e questo, sommato agli stretti rapporti che il KIO ha tessuto con la Gran Bretagna e gli Stati Uniti, li ha resi molto ambigui agli occhi di Pechino.

Al tempo stesso, però, l'economia cinese ha necessità di sfruttare le enormi ricchezze che offre questo stato birmano. L'annullamento della costruzione della diga di Myitsone [AM 2010, pp. 190-191], per esempio, ha creato un pericoloso buco energetico nell'industria dello Yunnan e delle limitrofe regioni meridionali. Il deficit è stato ripianato con l'entrata in funzione del gasdotto Kyaukpyu-Kunming, inaugurato nell'ottobre 2013, che ha cominciato a rifornire la Cina di 12 milioni di metri cubi di gas naturale ogni anno [W/MBT 28 ottobre 2013, «China-Myanmar Gas Pipeline Becomes Fully Operational»].

Risulta, quindi, chiaro che la dirigenza di Pechino ha tutto l'interesse di trasformare il Kachin in un'area stabile, allontanando i venti di guerra che, sino a poco tempo fa, impedivano il sicuro passaggio di fonti energetiche di primaria importanza.

Dopo numerosi incontri preliminari tenutisi a Chiang Mai, in Tailandia, e a Ruili, in Cina, l'accordo finale è stato raggiunto il 30 maggio a Myitkyina [NLM 31 maggio 2013, «Union Peace-Making Work Committee, KIO sign agreement after three-day peace talks», pp. 9, 16; UN 2013b].

Le due controparti in causa, il KIO e il governo di Nay Pyi Taw, con l'accordo del 30 maggio, hanno stabilito la continuazione del dialogo; il graduale disimpegno militare nella regione sino alla completa cessazione delle ostilità; il monitoraggio della situazione con gruppi di controllo misti; il rimpatrio e l'insediamento dei profughi attualmente all'interno e all'esterno dei confini dello stato Kachin; il riposizionamento delle truppe del *Kachin Independence Army* (KIA) e del *tatmadaw*; la presenza e la formazione di una squadra del KIO a Myitkyina che collabori con le autorità governative per riportare la pace; la presenza di osservatori internazionali nei successivi colloqui di verifica [NLM 31 maggio 2013, «Union Peace-Making Work Committee, KIO sign agreement after three-day peace talks», p. 9].

Le tre principali richieste del KIO, vale a dire l'indipendenza delle forze militari kachin dal *tatmadaw*; il continuo monitoraggio della situazione e il dialogo politico sono state accolte dalla delegazione birmana.

Gli incontri tra i kachin e il governo birmano sono continuati per tutto il resto dell'anno, giungendo a ratificare un nuovo trattato all'inizio di ottobre. É importante notare, infine, che nell'accordo non è stata inserita in alcuna parte la dicitura di «cessate il fuoco», dicitura fortemente osteggiata dal KIO, perché già presente nel testo dell'accordo siglato nel 1994 e causa di diverse interpretazioni che avevano portato al fallimento dei negoziati [W/TI 10 ottobre 2013, «KIO Signs New Peace Deal, But Still No Ceasefire»].

Le intese raggiunte a maggio e ribadite con il nuovo trattato di ottobre non hanno, però, riportato la pace nello stato. Il KIO ha più volte denunciato il disinteresse dei politici bamar (il gruppo etnico egemone nel Myanmar) nei confronti della situazione nello stato Kachin. Particolarmente risentiti sono stati i rimbrotti verso Aung San Suu Kyi, accusata, allo stesso modo di quanto avvenuto per i rohingya, di non difendere i diritti kachin. [W/KNG 29 novembre 2013, «Suu Kyi claims no need to speak out on Kachin conflict»]. Numerosi scontri, seppure di minore intensità rispetto a quelli monitorati negli anni passati, si sono registrati in tutto il territorio dei kachin durante i mesi successivi all'accordo. Lo stesso Thein Sein è stato costretto ad intervenire più volte in proposito, chiedendo ai comandanti delle forze armate birmane di evitare ingaggi con le truppe del KIA. La scarsa

attenzione mostrata dai comandanti locali alle parole del presidente ha sollevato parecchi dubbi sull'effettivo controllo che il governo centrale ha sui vertici militari.

4. *I militari: tra vecchio e nuovo corso*

La galassia del *tatmadaw*, abituata a comandare per sessant'anni senza opposizione, è sempre più divisa tra la vecchia guardia e la nuova generazione di ufficiali, più propensa ad accettare un ruolo di subordine anche nella vita politica della nazione.

L'articolo della nuova costituzione del 2008 [CRUM 2008, Cap.IV § 109 (b)] che garantisce ai militari il 25% dei seggi nel parlamento può essere considerato, ovviamente, come un impedimento al raggiungimento della democrazia nel paese. In linea di principio la considerazione è esatta, ma occorre notare che senza un consenso esplicito dei rappresentanti delle forze armate, nessuna riforma avrebbe potuto essere varata dal nuovo governo. Inoltre, il gruppo militare si è dimostrato sorprendentemente libero da strettoie ideologiche durante le votazioni parlamentari. Solo nelle questioni considerate importanti per la sicurezza e per l'unità nazionale si sono riscontrate votazioni unanimi tra i deputati appartenenti al *tatmadaw*. Per tutte le altre decisioni in cui i militari sono stati chiamati ad esprimere il proprio voto, si è osservata una libertà di scelta e di opinione.

La stessa Aung San Suu Kyi, sebbene per principio sia contraria all'articolo costituzionale in questione, intervistata sull'argomento, ha dichiarato: «La percentuale dei seggi riservati ai militari non penso rappresenti un problema. Ho sempre detto che i militari devono essere inseriti nel contesto esecutivo e legislativo del paese. Nei limiti di una democrazia, naturalmente» [Pescali 2013].

Il timore dei generali, in particolare di coloro che sono stati pesantemente coinvolti nelle precedenti giunte che hanno governato la nazione fino al 2010, è che la ventata di democrazia degli ultimi anni possa trasformarsi in un'ondata di protesta dirompente e fatale, tale da intaccare la loro dignità e le fortune economiche familiari accumulate. Per questi gerarchi del vecchio potere, i continui proclami di Aung San Suu Kyi, «non vogliamo vendetta, ma solo giustizia, verità e democrazia» [Pescali 2013], non sarebbero del tutto rassicuranti, poiché non rispecchiano il clima popolare che, per alcuni versi, è apparso tutt'altro che sereno. L'ombra dei militari è rimasta, dunque, ossessivamente presente nella vita politica ed economica del paese.

Del resto il *tatmadaw* è l'unica organizzazione presente in Myanmar capace di mantenere unito il mosaico etnico. La stessa Aung San Suu Kyi, in previsione della campagna elettorale ed in cerca di appoggi anche tra le forze armate, ha detto di essere «sempre stata convinta che i militari devono lavorare a stretto contatto con la legislatura e l'esecutivo. Io ho sempre avuto un affetto particolare per i militari e a

chi si scandalizza quando mi sente dire questo, rispondo che non ha capito nulla del mio pensiero» [Pescali 2013].

È anche per la paura di una disgregazione nazionale che le previsioni di spesa per il 2013-2014 hanno evitato drastici tagli alla Difesa. Per il biennio in questione, infatti, il ministero ha a disposizione 2,5 miliardi di dollari, pari al 17,2% del bilancio totale nazionale (4,2% del PIL) [W/WB ottobre 2013, «Myanmar Economic Monitor», p.6].

La previsione di spesa militare, giustificata dal fatto che il paese doveva far fronte a nuove minacce interne, come i conflitti negli stati Rakhine, Kachin, Shan e nelle regioni delle minoranze etniche, contrastava pesantemente con le magre risorse destinate dal bilancio alla sanità (3,8% del bilancio; 0,9% del PIL) e alla pubblica istruzione (7,5% del bilancio; 1,8% del PIL) [W/WB Ottobre 2013, «Myanmar Economic Monitor», p.6].

Un'interessante nota è venuta dal fatto che, conformemente al nuovo indirizzo economico e alla tendenza del governo birmano di sganciarsi dall'orbita di Pechino, nel 2012 il principale fornitore di armamenti per il *tatmadaw* è stata la Russia, scalzando non solo il predominio cinese nel settore, ma anche la concorrenza indiana [W/SP 26 marzo 2013, «Myanmar: China Not So Welcome Anymore»; W/RN 21 gennaio 2013, «Russia Sells Record $15 Bln of Arms in 2012»].

5. *La politica e la società*

Come anticipato all'inizio del capitolo, il governo Thein Sein ha continuato a varare nuove riforme sia in campo sociale che economico.

Il famigerato Ordine 2/88, che vietava ogni riunione pubblica con più di quattro persone è stato abrogato così come, negli anni precedenti, erano state abolite le norme restrittive della censura di stampa, della libertà di espressione e di quella di movimento [NLM 29 gennaio 2013, «Republic of Myanmar, President Office, Order n. 3/2013, 28th January 2013, Abolishment of Order No. 2/88», p. 8].

Tutto questo ha permesso ad una grossa parte della popolazione, in particolare ai contadini privati negli anni della dittatura militare dei loro terreni, di unirsi in associazione per richiedere la restituzione delle loro proprietà. Nel corso del 2013, il comitato parlamentare istituito per indagare sulle confische illegali ha ricevuto circa 4.000 domande di risarcimento. Così come è avvenuto per i rohingya, indagare a ritroso sulla consistenza delle vertenze sarà, in molti casi, impossibile.

La bocciatura dello schema protezionista proposto dal parlamento all'inizio del 2013, per far fronte ad eventuali ribassi troppo accentuati del riso, ha esacerbato ulteriormente gli animi. Nonostante che gli economisti abbiano accolto con favore l'esito negativo della votazione che proponeva al governo di intervenire comprando il cereale dai contadini ad un prezzo superiore a quello proposto dal mercato,

il pericolo di accaparramenti artificiali da parte di speculatori, così come era già accaduto nel passato, era reale e si verificava ancora regolarmente nelle campagne birmane.

Di conseguenza, la prospettiva che ci sarebbero stati ulteriori scontenti, da veicolare in qualche modo affinché non sfociassero in dimostrazioni violente, era concreta.

Il caso dei contadini sfrattati dai loro villaggi nei pressi della miniera di Monywa, per esempio, è emblematico. Le famiglie della regione, a cui erano stati espropriati i terreni per permettere l'ampliamento della locale miniera di rame, si sono coalizzate occupando l'intero sito [AM 2012, pp. 261-62]. La commissione parlamentare di investigazione sul caso, presieduta da Aung San Suu Kyi, è stata costretta a sfoggiare tutta la sua abilità dialettica per stilare il contorto rapporto finale consegnato a marzo. Il gruppo parlamentare, se da una parte ha verificato che il giacimento non avrebbe creato nuovi posti di lavoro e, anzi, avrebbe causato un danno ambientale rilevante, dall'altra ha suggerito che l'espansione procedesse al fine di non creare tensioni con la Cina, cioè il principale investitore. Infine, la richiesta fatta ai contadini di accettare il trasferimento in cambio di una ricompensa in denaro (la proposta di risarcimento avanzata da Aung San Suu Kyi era di una somma di *kyat* pari 1.730 dollari per ogni acro) si è scontrata con il fermo rifiuto delle famiglie, che hanno continuato la protesta [W/C, 19 aprile 2013, «Leptadaung Investigation Commission Issues Final Report»; W/TG 13 marzo 2013, «Aung San Suu Kyi faces protesters at copper mine»].

Contestazioni simili si sono ripetute in più parti della nazione, prendendo come spunto anche manifestazioni che esulavano dal contesto economico. Durante i XXVII Giochi del Sud-est asiatico, per esempio, ospitati dal Myanmar nel dicembre 2013, i tifosi della nazionale di calcio si sono più volte scontrati con reparti di polizia, evidenziando un crescente malessere che serpeggia tra la popolazione [W/CNA 17 dicembre 2013, «SEA Games: Myanmar fans riot after footballers knocked out»].

In effetti il governo è più preoccupato di attirare nuovi investimenti che di soddisfare le richieste dei propri cittadini.

Le grandi sovvenzioni elargite dagli istituti di credito internazionali sono state quasi tutte dirette ai grandi conglomerati industriali La Banca Mondiale e l'Asian Development Bank hanno fatto la parte del leone, elargendo un mutuo di quasi un miliardo di dollari per progetti socio economici e per il miglioramento della gestione pubblica [W/WB 2013a e 2013b].

La fine delle sanzioni economiche, inoltre, ha portato numerosi uomini d'affari a visitare il Myanmar per cercare nuove opportunità d'investimento.

Il Giappone, alla ricerca di un rilancio per la sua stagnante economia, è stato il più attivo. Alla fine di maggio, una folta delegazione di

40 amministratori d'azienda, guidata dal primo ministro Shinzō Abe, è stata accolta con tutti gli onori dalle principali autorità birmane. I colloqui sono stati con tutta evidenza positivi, tanto che il governo birmano ha ottenuto due risultati importanti: il primo è stato la cancellazione del debito di 1,85 miliardi di dollari che le giunte militari precedenti l'attuale governo avevano contratto con il governo nipponico. Il secondo è stata la decisione di Tokyo di investire 500 milioni di dollari per la costruzione di strade e, con rammarico della Cina, di centrali elettriche [W/B 28 gennaio 2013, «Myanmar Clears ADB, World Bank Overdue Debt With Japan Help»; NLM 28 maggio 2013, «Japan considers continued assistance important for Myanmar's reform progress », p.1; NLM 28 maggio 2013, «Japan, Myanmar agree grant aid to Myanmar», p.8; NLM 28 maggio 2013, «Japan announces its assistance for Myanmar's infrastructural development», p.9].

La decrepita e fatiscente rete di telecomunicazioni per cellulari, invece, sarà rinnovata dalla qatariota Ooredoo e della norvegese Telenor [W/B 28 gennaio 2013, «Myanmar Clears ADB, World Bank Overdue Debt With Japan Help»]. La concessione è stata oggetto di un lungo e, in alcuni momenti, drammatico braccio di ferro tra il presidente Thein Sein, favorevole alla liberalizzazione della gestione telefonica, e il blocco militare, a cui si rifacevano le tre società che in precedenza controllavano il mercato (la Myanmar Post Telecommunication, la Yatanarpon e la Myanmar Economic Corporation).

Gli investimenti stranieri sono stati messi, però, a rischio dall'instabilità del paese, acuitasi nel corso del 2013, e dalla complicata macchina burocratica che, in realtà, negli ultimi due anni è diventata più agile e più efficiente di quanto fosse in precedenza.

La società Maplecroft, specializzata in analisi di rischio di investimenti, nel 2013 ha posto il Mynamar al quinto posto come paese a rischio su una classifica che tiene conto di 197 economie mondiali [W/M 30 ottobre 2013, «Myanmar: Maplecroft indices show advances in political and business environment, but risks remain»].

Un ulteriore dato negativo, registrato sempre nel 2013, è stato quello relativo alla gestione delle risorse del territorio. Il *Revenue Watch Institute*, infatti, ha relegato la nazione asiatica all'ultimo posto [W/RWI 2013, «Myanmar's Performance on the Resource Governance Index»]. La pessima reputazione del governo birmano nel settore è confermata anche dal rapporto dello *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC), che nel suo resoconto ha evidenziato come, nel corso di un decennio (dal 2002 al 2012) la superficie di terre destinate alla coltivazione di papavero d'oppio è cresciuta del 26%. Il 92% dei campi si trova nello stato Shan, dove sono presenti numerosi gruppi armati nazionalisti, direttamente finanziati dai signori della droga. Il leggendario Triangolo d'Oro, l'area che include territori a cavallo fra i confini di Laos, Myanmar e Thailandia, è tornato ad essere il punto dove si concentrano alcune fra le maggiori piantagioni di *papaver*

somniferum, raggiungendo il 18% della produzione totale internazionale, secondo solo all'Afghanistan [UNODC 2013]. Il *tatmadaw*, in un tentativo di analisi troppo azzardato, ha commentato i dati rilasciati dall'UNODC per evidenziare lo stretto legame esistente tra le aree a forte produzione d'oppio e la mancanza di uno stretto controllo dell'esercito birmano.

Ciò che dovrebbe preoccupare maggiormente il governo, a giudizio di chi scrive, è la forte crescita del consumo interno di stupefacenti, in particolare tra la popolazione più giovane [W/DVB 18 settembre 2012, «Drug production, addiction on the rise in Burma»; W/DVB 3 dicembre 2013, «Burma's uphill struggle against escalating drug use»].

6. *I contendenti per le elezioni presidenziali tra riforma costituzionale e diritti umani*

I problemi discussi nel paragrafo precedente, le cui soluzioni implicano politiche di medio periodo, saranno affrontati dal successore dell'attuale presidente. Thein Sein, infatti, ha già fatto sapere che non intende presentarsi alle prossime elezioni presidenziali del 2015, anche se, più recentemente, il suo portavoce, Ye Htut, ha ipotizzato un possibile ripensamento [W/RFA 24 ottobre 2013, «Myanmar's President Thein Sein Will Not Seeks Another Term: Speaker»; W/TI 29 ottobre 2013, «USDP Appears Divided as Rift Between President and Party Chairman Widens»].

Da parte sua, Aung San Suu Kyi ha già avanzato la sua candidatura come esponente della *National League for Democracy* (NLD). L'unico ostacolo che si frappone alla sua designazione è la costituzione, il cui articolo 59 prevede che il presidente non sia sposato con stranieri e non abbia figli stranieri. Aung San Suu Kyi, in quanto vedova di un britannico, non rientrerebbe in questa categoria, ma i figli avuti dal matrimonio con Michael Aris hanno passaporto britannico e questo elemento pregiudica la sua candidatura [CRUM 2008, Cap.III §§ 59 (b-d-e-f)].

Per perorare le sue ragioni e cercare alleanza tra le potenze estere che tanto hanno contribuito alla sua causa mentre era agli arresti domiciliari, Aung San Suu Kyi, per tutto il 2013, ha viaggiato negli Stati Uniti, in Oceania, in Giappone ed in Europa. Il dichiarato scopo di tali viaggi era dare visibilità e peso politico alla richiesta di emendare la costituzione in senso a lei favorevole.

Un gesto sicuramente interessato ed opinabile, come la stessa Aung San Suu Kyi ha indirettamente ammesso: «Capisco […] che la mia insistenza sull'emendamento per la candidatura presidenziale può essere intesa come una battaglia personale. Ma non sono io che l'ho iniziata: è stata la precedente giunta militare che ha disegnato

una costituzione nazionale prendendo come misura la necessità di allontanare la mia persona da ogni forma di governo. Io mi batto non per la mia candidatura, ma perché il popolo abbia il diritto costituzionale di scegliere liberamente la persona che andrà a rappresentarlo» [Pescali 2013].

Se, come è molto probabile che sia, vista la sensibilità delle democrazie occidentali a riguardo, l'articolo che impedisce la candidatura della leader dell'NLD venisse rimosso, la popolarità che Aung San Suu Kyi gode tra i bamar, l'etnia alla quale lei stessa appartiene e che rappresenta il 68% della popolazione del Myanmar, le potrebbe garantire il seggio presidenziale.

Non è ancora chiaro, invece, chi sarà il candidato del partito che attualmente detiene la maggioranza nel parlamento, l'*Union Solidarity and Development Party* (USDP), anche se voci sempre più insistenti indicano che potrebbe essere Shwe Mann, potente portavoce sia della Camera Bassa sia della Camera Alta [W/TI 7 giugno 2013, «House Speaker Shwe Mann Airs Presidential Ambitions»].

Shwe Mann, che durante il regime di Than Shwe superava in scala gerarchica anche Thein Sein, ha trasformato le legislature da semplici luoghi di ritrovo in cui si approvavano ciecamente i decreti proposti dal governo, in vivaci centri di dibattito.

Con la staffetta Thein Sein-Shwe Mann i militari si assicurerebbero ancora per un quinquennio una certa tranquillità, sufficiente per completare il loro ritiro dalla scena politica. Non è escluso, però, che i dissapori che, negli ultimi mesi dell'anno sotto esame stavano allontanando i due uomini forti del governo birmano, possano creare una spaccatura insanabile, portando entrambi alla corsa presidenziale.

Nel frattempo la liberazione di prigionieri politici continua ad essere presentata dal governo come prova del miglioramento dei diritti umani nel paese: a fronte di 1.141 detenuti per reati d'opinione liberati dal 2011 all'11 dicembre 2013 [W/AAPPB 2013, «Amnesty of Goverment Thein Sein»], verrebbero ancora trattenute in carcere tra le 53 e le 162 persone [Martin 2013, p. 8].

La situazione dei diritti umani, anche se in via di miglioramento, rimane, comunque, una spina nel fianco per il governo birmano. *Reporters Sans Frontières* ha continuato a denunciare la repressione dei media, nonostante che vi sia una decreto che ha cancellato ogni forma di controllo preventivo. In realtà, in mancanza di una legge che possa garantire l'incolumità dei giornalisti, questi, per evitare conseguenze finanziarie o, peggio, fisiche, si autocensurano da soli [RSF 2012, pp. 17-18].

Il *Child Soldiers International* (CSI), invece, ha continuato a segnalare il reclutamento di minori tra le file del *tatmadaw* e degli eserciti etnici che combattono il regime di Nay Pyi Taw [W/CSI dicembre 2013]. Secondo il CSI, tuttavia, alcuni gruppi di guerriglia, in particolare le coalizioni *Karen National Union/Karen National Liberation Army* (KNU/

KNLA) e *Karenni National Progressive Party/Karenni Army* (KNPP/KA), avrebbero avviato un programma con le Nazioni Unite per cessare il reclutamento di combattenti minorenni. A questo proposito, vale la pena ricordare che nel mese di giugno 2013 l'UNICEF ha avviato un piano di azione simile con il *tatmadaw*, che include il «congedo» dei militari bambini [UNICEF 7 luglio 2013].

Saranno tutti questi problemi, sommati a quelli già elencati, il pesante fardello che Thein Sein trasmetterà al suo successore.

Chiave delle abbreviazioni dei riferimenti bibliografici usati nel testo

AM
2012 «Asia Maior. Rallentamento dell'economia e debolezza della politica in Asia», Emil di Odoya, Bologna 2013.
2010 «Asia Maior. Ripresa economica, conflitti sociali e tensioni geopolitiche in Asia», Emil di Odoya, Bologna 2011.

CRUM «Constitution of the Republic of the Union of Myanmar»
2008 *Official English translation*

EU «European Union»
2013 *Statement by the spokesperson of EU High Representative Catherine Ashton on fighting in the Kachin State in Myanmar*, 15 gennaio.

HRW «Human Rights Watch»
2013 *All You Can Do is Pray, Crimes Against Humanity and Ethnic Cleansing of Rohingya Muslims in Burma's Arakan State*, aprile.

NLM «The New Light of Myanmar»
RSF «Reporters Sans Frontières»,
2012 *Burmese Media Spring* (http://en.rsf.org/IMG/pdf/rsf_rapport_birmanie-gb-bd_2_.pdf).

RUM «Republic of the Union of Myanmar»,
2013 *Final Report of Inquiry Commission on Sectarian Violence in Rakhine State*, 8 luglio.

UN «United Nations»
2013a *Press Conference by Secretary-General's Special Adviser on Myanmar* (http://www.un.org/News/briefings/docs/2013/130326_Nambiar.doc.htm).
2013b *Myanmar: Ban welcomes agreement in Kachin* (https://www.un.org/apps/news//story.asp?NewsID=45048&Cr=Myanmar&Cr1=).

UNHCR «United Nations High Commissioner for Refugees»
2013 *2012 Myanmar Global Report*.

UNHRC «United Nations Human Rights Council»
2013 *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar,* 6 marzo 2013, A/HRC/22/58,

UNICEF «United Nations Children's Fund»,
2013 *Tatmadaw released child soldiers on anniversary landmark Myanmar – UN accord* (http://www.unicef.org/eapro/media_21136.html).

UNODC «United Nations Office on Drugs and Crime»
2013 *Southeast Asia Opium Survey 2013* (http://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/Publications/2013/SEA_Opium_Survey_2013_web.pdf).

USDP «U.S. Department of State»
2013 Press Briefing, 2 gennaio (http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2013/01/202436.htm#BURMA).

Martin, Michael F.
2013 *Burma's Political Prisoners and US Sanctions* in «Congressional Research Service», 2 dicembre.

Pescali, Piergiorgio
2013 *Intervista a Aung San Suu Khi*, ottobre (http://pescali.blogspot.it/search/label/Myanmar%20-20Aung%20San%20Suu%20Kyi%20in%20Italia).

W/AAPPB «Assistance Association for Political Prisoners (Burma)», (http://www.aappb.org/Amnesty_PP_numbers_Under_U_Thein_Sein_gov.2011_to_2013..pdf).

W/AJ «al-Jazeera» (http://www.aljazeera.com)
W/ARNO «Arakan Rohingya National Organisation» (http://www.rohingya.org/portal/index.php/rohingya-library/26-rohingya-history/487-rohingya-history-.html).
W/B «Bloomberg», (http://www.bloomberg.com).
W/C «Charltons Law», (http://www.charltonslaw.com).
W/CNA «Channel NewsAsia», (http://www.channelnewsasia.com).
W/CSI «Child Soldiers International», (http://www.child-soldiers.org/country_reader.php?id=4).
W/CSM «The Christian Science Monitor» (http://www.csmonitor.com).
W/DFB «Democracy for Burma», (http://democracyforburma.wordpress.com).
W/DVB «Democratic Voice of Burma» (http://www.dvb.no).

W/HRW «Human Rights Watch» (http://www.hrw.org).
W/KNG «Kachin News Group» (http://www.kachinnews.com).
W/M «Maplecroft» (http://maplecroft.com).
W/MBT «Myanmar Business Today» (http://mmbiztoday.com).
W/MSF «Médecins San Frontières», (https://www.doctorswithoutborders.org).
W/MM «MMedia», (http://www.m-mediagroup.com).
W/R «Reuters» (http://www.reuters.com).
W/RFA «Radio Free Asia» (http://www.rfa.org).
W/RN «Ria Novosti» (http://en.ria.ru).
W/RW «Refworld», (http://www.refworld.org/docid/3ae6b4f71b.html).
W/RWI «Revenue Watch Institute» (http://www.revenuewatch.org/countries/asia-pacific/myanmar/overview).
W/SP «Strategy Page» (http://www.strategypage.com).
W/TG «The Guardian» (http://www.theguardian.com).
W/TI «The Irrawaddy» (http://www.irrawaddy.org).
W/TW «The Week», (http://www.theweek.co.uk).
W/UK «U.K. Government» (https://www.gov.uk/government/news/uk-concerned-about-escalation-in-hostilities-in-kachin-state-burma).
W/USH «United Stated Holocaust Memorial Museum» (http://www.ushmm.org.)
W/VOA «Voice of America» (http://www.voanews.com/content/un-warns-burma-on-airstrikes-in-kachin/1576741.html).

W/WB «World Bank»
2013a *Myanmar and World Bank Group now fully engaged to spur growth and create opportunities or all* (http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/EAP/Myanmar/Myanmar_Economic_Monitor_October_2013.pdf).
2013b *Myanmar Clears ADB, World Bank Overdue Debt With Japan Help* (http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2013/01/27/myanmar-world-bank-group-now-fully-engaged-spur-growth-and-create-opportunities-for-all).

Thailandia: involuzioni democratiche

di Vitaliano Civitanova

1. *Introduzione*

Le principali problematiche che la Thailandia si è trovata ad affrontare nel corso del 2013 hanno riguardato l'avvio dei negoziati con gli insorti del *Barisan Revolusi Nasional* (BRN). I colloqui sono stati finalizzati a trovare un accordo di pace e poter così porre termine ad anni di conflitto interno in cui sono caduti migliaia di cittadini thailandesi.

Altra questione che ha animato ferocemente il dibattito politico è stata la legge di amnistia che, al momento di scrivere queste note, non è stata ancora approvata. Tale provvedimento è stato proposto dalla maggioranza parlamentare con il malcelato intento di consentire il rientro a pieno titolo di Thaksin Shinawatra nella scena politica tailandese. L'opposizione ha organizzato giornate di protesta e manifestazioni, soprattutto a Bangkok, per impedire l'approvazione di questa legge ad personam. Fino a provocare la decisione di scioglimento delle camere e le dimissioni del governo all'inizio di dicembre.

Inoltre, come sta avvenendo da anni, è proseguito il dibattito in merito alla legge sulla lesa maestà.

Altri argomenti degni di nota sono stati la disputa internazionale con la Cambogia, per l'assegnazione dei quattro chilometri quadrati circostanti il tempio di Phra Viaharn, conclusasi con la sentenza della Corte Internazionale di Giustizia (CIG) che li ha riconosciuti di pertinenza cambogiana.

Inoltre è proseguita la discussione per la correzione del provvedimento economico a favore dei coltivatori di riso, che nello scorso anno ha determinato la perdita del primato nelle esportazioni.

2. *Situazione politica*

Il 2013 è stato caratterizzato da mobilitazioni di piazza anti governative che hanno costretto il primo ministro Yingluck Shinawatra allo scioglimento delle camere ai primi di dicembre [W/CBC 8 dicembre

2013, «Thai PM Yingluck...»]. Le elezioni anticipate dovrebbero svolgersi il 2 febbraio 2014. L'ondata maggiore di proteste ha avuto inizio alla fine di novembre, guidata da Suthep Thaugsuban, uomo politico molto discusso. Deputato da 12 legislature, nel 2010 era vice primo ministro al fianco di Abhisit Vejjajiva quando è stata presa la decisione di dare mandato all'esercito di reprimere le contestazioni delle *Red Shirts*. Ma già nel 1995, ad esempio, Suthep era stato protagonista di uno scandalo per l'assegnazione a suoi parenti e ad altri ricchi possidenti del suo collegio elettorale di terreni, destinati a persone indigenti, [W/N 24 novembre 2013 «Living up...»]. Le contestazioni hanno preso spunto dalla proposta di legge di amnistia del partito di maggioranza [W/I 25 novembre 2013, «Una nuova crisi...»]. L'opposizione ha infatti interpretato tale proposta come un tentativo per permettere il rientro in patria all'ex primo ministro Thaksin Shinawatra, fratello dell'attuale capo di governo, deposto nel 2006 con un colpo di stato, condannato nel 2008 per conflitto di interesse nell'acquisto di terreni nei pressi di Bangkok [W/NYT 21 ottobre 2008 «Thai court convicts...».], da allora residente all'estero per evitare l'arresto.

Yingluck Shinawatra è stata accusata di essere una donna di paglia al governo per conto del fratello. Questo è probabilmente un dato di fatto, ma la cosa è stata sempre evidente per tutto l'elettorato di riferimento.

La situazione che si è venuta a creare è quella di un movimento conservatore che chiede di destituire un parlamento regolarmente eletto e di affidare il potere ad un consiglio del popolo formato da rappresentanti nominati. Suthep non ha accettato che il governo rimanesse in carica neanche per la gestione ordinaria, fino alle elezioni. Ha continuato ad emanare ultimatum, alimentando tensioni e invocando un'insurrezione totale. In realtà la contestazione è rimasta circoscritta alla capitale senza che, altrove, si siano verificati disordini di alcun tipo.

Negli stessi giorni il tribunale penale ha formalizzato le accuse nei confronti dell'ex primo ministro Abhisit Vejjajiva per omicidio in relazione alla violenta repressione delle contestazioni avvenute nel 2010 [AM 2010, pp. 203 ss.]. Suthep all'epoca era il vice primo ministro.

L'atteggiamento dell'attuale primo ministro è stato quello di apertura e di attenzione a non mettere in atto azioni repressive violente. Questo anche perché le contestazioni sono avvenute a cavallo dei festeggiamenti per il compleanno del re, una festa nazionale molto sentita dalla popolazione, per cui sarebbe stato inconcepibile che vi fossero stati gravi disordini.

L'atteggiamento conciliante in ogni caso non è stato accettato dal leader della contestazione. Sicuramente l'immagine del primo ministro è uscita danneggiata dalla conferenza stampa in cui ha annunciato le dimissioni del governo, anche perché al termine della conferenza stampa è scoppiata in lacrime. La manifestazione aperta dei propri sentimenti, infatti, non è ben accettata nella cultura tailandese.

Il quadro che è emerso è composto da numerose sfumature. Il movimento di piazza, di fatto, ha richiesto di fermare il processo democratico e ha messo in discussione conquiste fondamentali, quali il suffragio universale e libere elezioni [NYT 16 dicembre 2013, «In Thailand...»]. Il movimento guidato da Suthep non ha rivendicato nuove elezioni, anche per il semplice motivo che, dal 2001, la parte politica avversa a Shinawatra è sempre uscita sconfitta dal confronto elettorale. Non deve essere sottovalutato il fenomeno della compravendita del voto, pratica sempre attuale nel paese. Ma le vittorie dei partiti guidati dalla famiglia Shinawatra sono sempre state riportate con un vantaggio tanto ampio da rendere improponibile la tesi che tali risultati siano semplicemente il risultato di una compra-vendita di voti.

3. *La pace interrotta*

Da circa dieci anni nel Sud della Thailandia è ripreso il conflitto interno. Come ricordato nei precedenti numeri di Asia Maior, i principali attori in tale conflitto sono gruppi armati che auspicano la separazione delle provincie più meridionali e la loro annessione alla Malaysia [AM 2008, pp. 175-92; AM 2010, pp. 203-15; AM 2011, pp. 233-43; AM 2012, pp. 275-83]. Dal mese di febbraio sono stati avviati per la prima volta dei colloqui di pace. Questi tentativi di dialogo hanno visto la partecipazione del National Security Council (NSC) e della principale organizzazione armata, il *Barisan Revolusi Nasional* (BRN), nella cui delegazione erano presenti anche tre membri del *Pattani United Liberation Organization* (PULO). I negoziati hanno visto la partecipazione della Malaysia in qualità di osservatore e di paese ospite, pur essendo rimasta segreta la località in cui si sono svolti [W/A 30 aprile 2013, «Thailandia: secondo round di colloqui...»]. I colloqui sono proseguiti con molta difficoltà e, in agosto, il governo ha annunciato la loro sospensione, addebitandone la responsabilità alla BRN [W/ICG 9 agosto 2013, «Talking and killing in Thailand»]. È stata poi annunciata una loro ripresa nel mese di novembre. Le maggiori difficoltà sono state determinate da un lato dal fatto che non sono mai cessati gli atti di violenza e gli attacchi quotidiani da parte del movimento armato. Dall'altra parte i rappresentanti delle forze governative tailandesi hanno dato la sensazione più che altro di cercare di guadagnare tempo e di non essere in grado di presentare una strategia di trattativa vincente [W/VOA 30 ottobre 2013, «Thailand looks to restart...»].

In realtà, tutto il processo che ha portato all'avvio di questi colloqui è stato caratterizzato da un profondo scetticismo. Il coinvolgimento del governo malese è stato possibile grazie alla collaborazione tra il primo ministro e Thaksin Shinawatra. L'interesse di quest'ultimo nella risoluzione del decennale conflitto è sicuramente motivata dalla volontà di

acquisire particolare prestigio per giustificare il suo rientro in patria. Non appare altrimenti giustificabile il suo cambiamento di posizione rispetto al periodo in cui era al governo, quando non aveva inteso riconoscere valore politico alle azioni dei movimenti separatisti armati.

Al tavolo delle trattative il BRN ha posto alcune condizioni come il ritiro dell'esercito, la liberazione dei prigionieri, la partecipazione ai colloqui di soggetti esterni come l'Organizzazione di Cooperazione Islamica (OIC) e l'Associazione delle Nazioni del Sud-est Asiatico (ASEAN). L'OIC ha poi espresso le sue critiche al governo tailandese per aver rallentato il processo di pace [ibidem].

Le contestazioni di piazza del mese di novembre e le dimissioni del governo all'inizio di dicembre non hanno consentito la ripresa dei colloqui.

4. *Il tempio conteso*

La Corte Internazionale di Giustizia (CIG) si è espressa in via definitiva l'11 novembre 2013, riconoscendo la sovranità della Cambogia sul tempio di Preah Viharn e sui 4 chilometri quadrati circostanti il tempio [W/ICJ 11 novembre 2013, «Request for interpretation....»]. Si tratta di una contesa iniziata praticamente nel 1904 riguardo il tracciato dei confini con la Cambogia [AM 2008, pp. 175-92; AM 2010, pp. 203-15; AM 2011, pp. 233-43; AM 2012, pp. 275-83]. La Cambogia aveva fatto ricorso alla Corte a cui ha richiesto l'interpretazione del giudizio risalente al 1962, mai riconosciuto dalla Thailandia. La CIG ha di fatto confermato la sovranità territoriale della Cambogia e richiesto alla Thailandia di ritirare le sue truppe dalla zona.

Questa decisione è diventata un ulteriore pretesto per gli oppositori del governo. Gruppi di ultra nazionalisti, infatti, hanno accusato il primo ministro Yingluck Shinawatra di svendere il territorio tailandese e hanno chiesto di non ritirare le truppe dislocate nei pressi del tempio [W/R 11 novembre 2013, «Thailand braces...»].

5. *Economia*

Dopo la rapida crescita del PIL nel 2012 [AM 2012, p. 277] si è registrato nel 2013 un rallentamento della domanda interna ed esterna, che ha fatto scendere l'indice al 4,1%. [W/ADB 2013, «Asian Development Outlook 2013 update»]. Il consumo privato nell'anno precedente era stato alimentato dai pagamenti e rimborsi pubblici e dalle spese per il rimpiazzo dei beni perduti a causa delle forti alluvioni del 2011. Ma questi stimoli si sono esauriti nella prima metà del 2013. Anche gli investimenti hanno subìto una forte contrazione rispetto alla crescita che si era verificata in seguito al periodo post alluvione del 2012 [ibidem].

5.1. *Il riso e il controverso schema di sussidi*

Nel mese di giugno il governo ha annunciato dei tagli ai sussidi previsti dal controverso schema adottato nel 2012 per sostenere economicamente i contadini. Tale decisione è stata presa alla luce della perdita di oltre 4 miliardi di dollari provocata, secondo gli analisti, proprio dall'adozione di questa politica di sostegno [W/ACa 20 giugno 2013 «Thailand cuts rice….»]. Lo schema di sussidi è stato facilmente etichettato come un provvedimento populista che premia la base elettorale del primo ministro Yingluck Shinawatra. Di fatto, ha provocato per il paese per la prima volta in cinquanta anni la perdita del primato mondiale delle esportazioni di riso.

Alcuni analisti hanno definito tale schema campato in aria al solo fine di accaparramento del consenso elettorale [W/BP 21 giugno 2013 «Government brings...»]. Un'altra critica ha sostenuto che in realtà a beneficiarne siano stati solo i grandi coltivatori, i proprietari di mulini e i commercianti e non i piccoli coltivatori [W/AS 13 giugno 2013, «The Changing Face of Thai Populism »].

Il governo non ha ritenuto errata questa manovra ed ha affermato che ha avvantaggiato milioni di contadini [W/RTG 22 giugno 2013, «PM: rice pledging...»]. Altri analisti hanno evidenziato come in Europa e negli Stati Uniti il settore agricolo usufruisca da sempre di sussidi economici e in misura molto più elevata rispetto allo schema adottato in Thailandia [W/AP 6 giugno 2013, «Are the Bangkok post...»].

6. *Il dibattito sulla legge di lesa maestà*

Nel mese di marzo per la prima volta il dibattito sulla legge di lesa maestà è approdato in televisione. La rete pubblica ThaiPBS ha organizzato un programma in più puntate con interviste e un dibattito tra lo storico Somsak Jeamteerasakul e il sociologo Sulak Sivaraksa.

Le reazioni sono state immediate tanto da provocare, in un primo momento, la decisione di non trasmettere la seconda parte del dibattito, mandata in onda successivamente senza preavviso e in tarda serata [W/ACb 22 marzo 2013, «After the Thai TV….»].

Il generale della polizia Piya Uthayo ha immediatamente istituito un gruppo di 50 investigatori che nelle stazioni di polizia di tutto il paese avrebbero raccolto le querele da parte del pubblico contro gli autori e gli ospiti della trasmissione [W/N 22 marzo 2013, «Monarchy debate...»].

L'articolo 112 del codice penale prevede infatti che chiunque possa sporgere denuncia contro chi ritenga abbia diffamato il re o membri della famiglia reale. La genericità dell'articolo, da sempre, si è prestata ad un uso arbitrario della legge, fino a renderla un mero strumento utilizzato ai danni dei propri nemici politici [AM 2008, pp. 175-92; AM 2010, pp. 203-15; AM 2011, pp. 233-43; AM 2012, pp. 275-83].

Quanti si sono autoproclamati difensori della monarchia non hanno mai accettato di valutare la possibilità di una riforma dell'articolo 112. Il loro rifiuto aprioristico ha impedito loro di comprendere che tale revisione non implicherebbe l'abolizione dell'istituzione monarchica, ritenuta uno dei tre pilastri che sorreggono il paese.

Chiavi delle abbreviazioni dei riferimenti bibliografici usati nel testo:

AM
2008 «Asia Maior: Crisi locali, crisi globale e nuovi equilibri in Asia», Guerini e Associati, Milano 2009.
2010 «Asia Maior: Ripresa economica, conflitti sociali e tensioni geopolitiche in Asia», Emil di Odoya, Bologna 2011.
2011 «Asia Maior: L'Asia nel triangolo delle crisi giapponese, araba ed europea» Emil di Odoya, Bologna 2012.
2012 «Asia Maior: Rallentamento dell'economia e debolezza della politica in Asia», Emil di Odoya, Bologna 2013.

W/A «Atlas» (http://atlasweb.it/2013/04/30/thailandia-secondo-round-di-colloqui-di-pace-i-ribelli-si-presentano-con-youtube-579.html).

W/ACa «Asian Correspondent» (http://asiancorrespondent.com/?s=Thailand+cuts+rice+subsidy&submit=Search).

W/ACb «Asian Correspondent» (http://asiancorrespondent.com/102677/after-the-thai-tv-monarchy-debate-the-controversy-continues).

W/ADB 2013 «Asian Development Bank» (http://www.adb.org/sites/default/files/pub/2013/ado2013-update.pdf#page=141).

W/AP «Asia Provocateur» (http://asiaprovocateur.blogspot.com/search?q=are+bangkok+post+trying+to+damage).

W/AS «Asia sentinel» (http://www.asiasentinel.com/politics/the-changing-face-of-thai-populism).

W/BP «Bangkok Post» (http://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/356261/government-brings-trouble-on-itself%5D).

W/CBC «CBCNews»
(http://www.cbc.ca/news/world/thai-pm-yingluck-shinawatra-dissolves-parliament-calls-for-elections-1.2455668).

W/I «Internazionale»
(http://www.internazionale.it/news/asia/2013/11/25/una-nuova-crisi-politica-in-thailandia).

W/ICS «International Crisis Group»
(http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/south-east-asia/thailand/op-eds/wheeler-talking-and-killing-in-southern-thailand.aspx).

W/ICG «International Crisis Group»
(http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/south-east-asia/thailand/op-eds/wheeler-talking-and-killing-in-southern-thailand.aspx).

W/ICJ «International Court of Justice»
(http://www.icj-cij.org/docket/files/151/17704.pdf).

W/N «The Nation»
(http://www.nationmultimedia.com/politics/Monarchy-debate-broke-law-police-30202500.html).
(http://www.nationmultimedia.com/opinion/Living-up-to-his-convictions-30220340.html).

W/NYT «New York Times»
(http://www.nytimes.com/2013/12/17/world/asia in-thailand-rallying-cry-is-against-too-much-democracy.html?pagewanted=1&_r=1&smid=tw-nytimes&partner=rss&emc=rss).
(http://www.nytimes.com/2008/10/22/world/asia/22thai.html?_r=0).

W/R «Reuters»
(http://www.reuters.com/article/2013/11/11/us-thailand-cambodia-idUSBRE9AA0D120131111).

W/RTG «Royal Thai Government»
(http://www.thaigov.go.th/en/news-room/item/78066-pm-rice-pledging-scheme-is-for-the-best-interests-of-

W/VOA «Voice of Asia»
(http://www.voanews.com/content/thailand-looks-restart-southern-peace-talks-despite-little-progress/1779764.html).

La Malaysia in bilico: Najib Tun Razak alla prova delle elezioni

di Stefano Caldirola

1. *La fine della legislatura: tempo di bilanci e previsioni*

Il 2013 era un anno particolarmente atteso in Malaysia. Dopo molte incertezze sulla data delle nuove consultazioni elettorali per la camera dei rappresentanti, le elezioni sono state infine programmate per il 5 maggio. A lungo richieste dall'opposizione, ma soprattutto ventilate dal primo ministro, Najib Tun Razak, le elezioni si sono tenute comunque al termine naturale della legislatura. Per tutto il 2012 infatti, si era molto parlato della possibilità che il *Barisan Nasional* (*National Front* - BN) decidesse per uno scioglimento anticipato della camera, forte di una buona ripresa economica dopo la crisi del 2008 e dei buoni livelli di gradimento del primo ministro. Ciò nonostante, Najib ha deciso di mantenere la primavera del 2013 come fine naturale di una legislatura iniziata nel marzo del 2008.

Nonostante il buon andamento dell'economia e un buon livello di sostegno popolare, infatti, molte erano le incognite che si presentavano in una nuova competizione elettorale. Nel 2008, il BN aveva mantenuto una confortevole maggioranza parlamentare, con 140 seggi contro gli 82 del *Pakatan Rakyat* (*People's Alliance*-PR), un cartello che riuniva i principali partiti dell'opposizione. Ciò nonostante, il BN aveva visto eroso il proprio consenso elettorale in una misura senza precedenti. Il Fronte, allora guidato da Abdullah Ahmad Badawi, aveva ottenuto il 50,27% dei consensi, il livello più basso nella sua storia, mancando quella soglia dei due terzi dei seggi in parlamento necessari per avviare modifiche costituzionali e subendo una contrazione del 13,6% nel voto popolare. Per contro, l'opposizione guidata da Wan Azizah Wan Ismail, moglie dell'ex ministro delle Finanze Anwar Ibrahim, aveva ottenuto il 46,75% dei consensi, guadagnando oltre il 10,6% rispetto al risultato ottenuto nelle precedenti consultazioni [W/ BBC 8 marzo 2008, «Election setback for Malaysian PM»].

Solo il peculiare funzionamento del sistema elettorale uninominale malaysiano aveva garantito nel 2008 al BN ben 58 seggi di vantaggio rispetto all'opposizione. Occorre infatti ricordare come i collegi eletto-

rali in Malaysia siano disegnati in modo da privilegiare le aree rurali, abitate in prevalenza da malay, rispetto alle aree urbane in cui la popolazione è maggiormente composita dal punto di vista etnico. Non a caso il BN, che basa il suo consenso soprattutto sul voto dei malay più conservatori, aveva vinto praticamente tutte le circoscrizioni rurali nella Malaysia peninsulare, mentre il voto nelle grandi città, a partire da Kuala Lumpur, si era orientato prevalentemente verso l'opposizione.

Anche le elezioni locali, che si tengono tradizionalmente in contemporanea alle consultazioni a livello federale, avevano visto un sostanziale arretramento del BN rispetto all'opposizione. Il partito al potere si era infatti imposto in «soli» 8 stati su 12 (nel Sarawak non si votava), perdendo alcuni stati chiave dal punto di vista demografico ed economico come Selangor e Perak. Il risultato era inoltre stato particolarmente preoccupante per il BN nel Territorio Federale di Kuala Lumpur, in cui il Fronte era stato in grado di conquistare appena 2 seggi su 11.

La nuova maggioranza parlamentare aveva creato inoltre un'inedita situazione per cui il governo era dipendente dai voti dei parlamentari eletti nelle circoscrizioni dei due Stati del Borneo. Infatti, il BN aveva vinto 25 seggi sui 31 assegnati nel Sarawak e 22 seggi sui 25 assegnati nel Sabah, oltre al seggio del Territorio Federale di Labuan. In totale quindi, con 48 seggi, i deputati delle diverse regioni del Borneo costituivano di fatto per la prima volta un blocco di voti decisivo per la permanenza al potere del BN e per il mantenimento in vita della legislatura [ECM 2010]

La situazione venutasi a creare all'indomani delle elezioni del 2008 aveva quindi determinato delle grandi incognite: tradizionalmente il BN, una federazione di 13 partiti, si basava sulla vecchia formula inaugurata a partire dal 1955 con la creazione del *Parti Perikatan* (Partito dell'Alleanza-PP), ovvero una coalizione dominata dalla *United Malay National Organization* (UMNO), partito legato agli interessi della burocrazia e della borghesia malay, con una base elettorale nelle aree rurali della Malaysia peninsulare. A questo si affiancavano due partiti con basi «etniche», la *Malaysian Chinese Association* (MCA) e il *Malaysian Indian Congress* (MIC), ugualmente radicati nella Malaysia peninsulare. Nel 1973, in seguito agli scontri interetnici del 1969, era stato inaugurato il BN, inteso come un allargamento della coalizione di governo ad alcuni partiti interetnici e a partiti della parte insulare del paese. Attualmente, nel BN, ben otto partiti su 13 hanno una base elettorale nel Borneo. Questi rappresentano popolazioni indigene di un'isola che da decenni ha conosciuto un incremento demografico sostenuto ed una crescente rilevanza dal punto di vista economico. Con i risultati elettorali del 2008, il Borneo era divenuto di fatto una regione di inedita importanza anche dal punto di vista politico.

Dopo le elezioni del 2008, un problema di maggiore gravità era intervenuto a rendere ulteriormente precaria la vita politica del go-

verno. Infatti, a partire dalla seconda metà del 2008, la Malaysia era stata investita in pieno dalla crisi economica internazionale iniziata con il crollo del mercato dei mutui statunitensi e proseguita con il fallimento della Lehman Brothers. Il PIL malese aveva subito una rapidissima contrazione nei primi mesi del 2009 (-6,2% nel primo quadrimestre), per poi recuperare parzialmente, chiudendo comunque l'anno in recessione con una diminuzione complessiva del PIL dell'1,7% [AM 2011, p. 218].

In questa situazione di incertezza vi era stato un cambio di leadership nel governo. Il primo ministro Badawi aveva annunciato, infatti, nell'ottobre del 2008 le sue prossime dimissioni, preparando la strada al suo successore Najib Tun Razak, divenuto premier nel marzo del 2009. Nel complesso, pochi osservatori erano convinti che Najib avrebbe saputo far fronte al progressivo declino della «formula BN» e alla crisi del modello economico ereditato dalla Nuova Politica Economia (NEP). Questa, inaugurata nel 1971 e ufficialmente abbandonata nel 1990, rimaneva di fatto il modello di riferimento per il governo. Il nuovo primo ministro, invece, aveva saputo agire con rapidità, innanzitutto dal punto di vista economico. L'economia aveva ricominciato a crescere a ritmi sostenuti già a partire dall'inizio del 2010. Alla fine di quell'anno, il PIL malaysiano aveva registrato una crescita del 7,2%, lasciando la crisi definitivamente alle spalle [W/WB 2010]. All'inizio del 2013, in un contesto caratterizzato dalla ripresa economica, consolidata nel 2011 e nel 2012, da alcune timide riforme e, infine, dallo scoppio di proteste nella società civile, la Malaysia si preparava ad una nuova competizione elettorale carica di incertezze, il cui risultato appariva per la prima volta realmente in bilico, in un paese che vedeva al governo da oltre 50 anni una delle coalizioni politiche più longeve della storia.

2. *Il Barisan Nasional*

La coalizione del BN si è presentata alle elezioni del 2013 sostenendo la candidatura del primo ministro in carica, Najib Tun Razak. Quest'ultimo proviene da una famiglia di grande rilevanza nella storia politica malaysiana. È infatti figlio del secondo premier della Malaysia indipendente, Abdul Razak Hussein, al potere dal 1970 al 1974, considerato il padre del BN, e nipote del terzo premier, Hussein Onn, a sua volta figlio di Onn bin Jaafar, fondatore della UMNO, il partito dominante all'interno dello stesso BN. L'appartenenza ad una famiglia così importante e legata al nazionalismo malay ha favorito l'ascesa di Najib, ministro della Difesa negli anni Novanta, in seguito ministro dell'Istruzione e infine ministro delle Finanze nei governi di Badawi dal 2004 al 2009. Proprio il sostanziale ridimensionamento del risultato elettorale del BN nelle elezioni del 2008 aveva consentito l'anno successivo a Najib di sostituire Badawi e di assumere la guida

del governo. Pur essendo in carica da quattro anni e avendo un elevato livello di popolarità nel paese, Najib si presentava nel 2013 per la prima volta alle elezioni come candidato premier.

Il programma politico del BN ricalcava le principali linee della cosiddetta agenda politica «*One Malaysia*» (*Satu Malaysia* in lingua bahasa). Questa politica puntava su una maggiore trasparenza negli organismi di governo e nella pubblica amministrazione e sull'adozione di una serie di parametri di efficienza da applicare a tutti gli organi dello stato. Najib poneva l'accento sulla necessità di aumentare la meritocrazia e di favorire un sistema che potesse includere maggiormente tutti i gruppi etnici nello sviluppo del paese. Pur mantenendo come obiettivo la crescita economica ed un aumento dell'integrazione della Malaysia nel mercato globale, la *One Malaysia* avrebbe dovuto correggere alcuni dei punti più controversi della NEP, lanciata proprio dal padre di Najib nel 1971 e, nel corso degli anni Ottanta, portata avanti con particolare vigore dal quarto primo ministro della storia del paese, Mahathir Mohammad. La NEP, teoricamente terminata nel 1990 e sostituita dalla *Vision 2020*, sempre voluta da Mahathir e sostanzialmente posta nel solco della politica precedente, è stata alla base del grande sviluppo economico che ha portato la Malaysia ad essere uno dei paesi con il livello di reddito procapite più alto del Sud-est asiatico. Tuttavia, essa è stata anche alla base di una serie di misure che introducevano dei privilegi a favore dei bumiputera, i «figli del suolo», ovvero i malay e le altre popolazioni considerate «indigene» della Malaysia, rispetto alle minoranze cinesi e indiane.

Di fronte alla costante fuga dal BN degli elettori non malay, soprattutto cinesi, e nonostante il rischio di nuove tensioni tra diversi gruppi etnici, Najib aveva puntato su una politica maggiormente inclusiva, che potesse in futuro portare al definitivo superamento dei privilegi previsti a favore dei bumiputera (la popolazione di etnia malese). D'altro canto, una politica che puntasse decisamente sulla meritocrazia e su una maggiore trasparenza mirava sia a riconquistare anche i voti della classe media malay, soprattutto urbana, che aveva votato in prevalenza per l'opposizione nel 2008, sia a contrastare la figura di Anwar Ibrahim, ex ministro delle Finanze, considerato paladino della popolazione urbana di etnia malay e sostenitore del superamento dei privilegi per i bumiputera.

La *One Malaysia* è stata accolta con favore dal complesso della popolazione malaysiana, sebbene non siano mancate le critiche sia all'interno del mondo malay, sia da parte delle organizzazioni delle minoranze. Aspre critiche erano arrivate da gruppi della destra conservatrice malay; soprattutto uno studio di «The Malaysian Insider» del luglio del 2010 aveva mostrato come il 46% dei cinesi e degli indiani considerasse l'agenda *One Malaysia* solo un modo per cercare di catturare i voti delle minoranze, a fronte solamente di un 39% che si diceva convinto che la nuova politica potesse effettivamente porre

fine ai privilegi dell'etnia malay, garantendo la parità di tutti i cittadini [W/MI 9 luglio 2010, «Polls showed Divided Malays»].

Najib si è presentato alle elezioni con l'assoluta necessità di legittimare sé stesso come leader, essendo egli divenuto primo ministro senza passare per le urne, e di legittimare in questo modo anche la sua nuova agenda politica. Il programma del BN era tutto incentrato sull'efficienza della pubblica amministrazione, sulla lotta alla corruzione e su alcune misure volte a recuperare l'elettorato dei grandi centri urbani. Tra queste vi erano la costruzione di un milione di alloggi popolari, l'abolizione delle imposte di registrazione sulle prime case, la riqualificazione delle baraccopoli e degli altri immobili abusivi e un nuovo sistema di prestiti agevolati per l'acquisto della prima casa.

Per il resto, il programma del BN conteneva misure apparentemente contraddittorie, in particolare sulla spinosa questione dei privilegi accordati ai bumiputera. Da un lato, infatti, il programma sosteneva a grandi linee che il governo si sarebbe impegnato a portare avanti politiche eque e giuste nei confronti di tutte le etnie del paese, ma, dall'altro, veniva confermata la presenza di misure di sviluppo e di impiego specifiche per i soli bumiputera. Nel concreto, solamente un punto del programma elettorale citava la necessità di favorire un gruppo che non fosse bumiputera. Si trattava di uno stanziamento di un fondo di 500 milioni di *ringgit* (poco più di 160 milioni di dollari) per portare almeno al 3% la quota di proprietà di cittadini malaysiani di origine indiana nelle piccole e medie imprese. La comunità indiana è quella che ha maggiormente subito gli effetti dei privilegi a favore dei bumiputera negli ultimi quarant'anni e versa in condizioni socio-economiche generalmente precarie. Inoltre si tratta di un gruppo etnico che in molti collegi della Malaysia occidentale è spesso decisivo dal punto di vista elettorale.

Il programma del BN si confrontava inoltre con un altro annoso problema, connesso a quello etnico ma potenzialmente ancora più esplosivo: il ruolo della religione in uno stato a maggioranza islamica ma con minoranze numerose appartenenti ad altre comunità religiose. Il programma del BN si impegnava a mantenere l'impegno nel rafforzare il ruolo dell'islàm come religione di stato, continuando ad approvare leggi in accordo con i princìpi islamici e non in contrasto con una visione islamica della società e del mondo. Contemporaneamente veniva citata la necessità di garantire la libera pratica di tutte le altre religioni. Questa questione è fondamentale in un paese in cui una parte della comunità islamica mostra crescenti segnali di intolleranza verso le altre comunità. Un esempio evidente del potenziale conflitto tra le comunità religiose è stato il caso di «The Catholic Herald». Questo periodico cattolico nel 2009 aveva utilizzato il termine arabo «Allah» per definire «Dio», suscitando le ire di alcune organizzazioni musulmane, secondo cui il termine può essere utilizzato esclusivamente per indicare il Dio del Corano, nonostante che il significato

della parola in arabo sia letteralmente «Iddio» e nonostante che nel Corano lo si usi esplicitamente per indicare il Dio della Bibbia, che è ovviamente lo stesso in tutte e tre le religioni abramiche. In questa vicenda il Governo del BN si è piegato alle richieste dei gruppi islamisti radicali, arrivando addirittura ad ordinare la chiusura del periodico, in un braccio di ferro con la alta corte che si è protratto sino a novembre del 2013 [AM 2012, p. 288]. Questo è solo un esempio di come il BN, e in particolare la UMNO, sia interessato ad attirare il voto di quella parte della popolazione malay che mostra segni inequivocabili di crescente intolleranza verso i non musulmani. Uno dei motivi è anche la concorrenza con il PAS, partito islamista, che costituisce il più temibile avversario della UMNO nel mondo rurale e conservatore. Dall'altro lato, però, prese di posizione come quella citata non fanno altro che allarmare ulteriormente le minoranze, che hanno già mostrato evidenti segnali di disaffezione nei confronti del BN, a dispetto delle dichiarazioni di Najib di volere una Malaysia aperta e tollerante. La UMNO all'interno del BN sta giocando un gioco molto pericoloso, cercando di accreditarsi non più solo come partito difensore dei diritti dei malay, ma anche di quelli dei musulmani, contribuendo così ad alzare il livello di scontro tra le diverse comunità, rivestendolo di significati religiosi.

Questo atteggiamento della UMNO ha messo però in grave difficoltà i suoi alleati storici, in particolare la *Malaysian Chinese Association* (MCA) ed il *Malaysian Indian Congress* (MIA), oltre ad altri partiti del BN, come il *Gerakan*, in teoria inter-etnici ma di fatto espressione soprattutto delle minoranze. Questo è vero in particolare per i partiti che hanno una base elettorale nella comunità cinese. Nelle elezioni del 2008, la MCA era riuscita ad eleggere appena 15 parlamentari, un record negativo per la prima organizzazione politica ad allearsi con la UMNO ancora prima della piena indipendenza del paese e che da sempre rappresenta gli interessi dei grandi imprenditori di etnia cinese. Nel disperato tentativo di invertire la rotta, la dirigenza della MCA, legata al mondo del grande business e dei media, aveva proclamato prima delle elezioni del 2013 che nessun membro del partito avrebbe accettato incarichi di governo nel caso in cui il risultato elettorale fosse stato peggiore rispetto a quello del 2008. Si è trattato di un tentativo di convincere almeno parte dell'elettorato della necessità di appoggiare l'unico partito etnico cinese in grado di ricoprire incarichi di una certa rilevanza. La MCA ha giocato la carta dello spauracchio di un governo per la prima volta nella storia privo di rappresentanti dell'etnia cinese, sostenendo che in questo modo i malay avrebbero dominato la politica del paese in modo ancora più assoluto, arrivando ad agitare il rischio di una progressiva islamizzazione della società in caso di sconfitta elettorale del BN. Questo appello è però caduto nel vuoto, poiché tra le tre principali comunità della Malaysia, la cinese è senza dubbio quella maggiormente orientata verso l'opposizione.

Diverso è il discorso per la comunità indiana, il 7,1% della popolazione malaysiana, in larga maggioranza formata da lavoratori o ex lavoratori delle piantagioni, sebbene non debba essere sottovalutato il peso degli indiani nella pubblica amministrazione e nel mondo professionale e commerciale. Si tratta di una comunità le cui posizioni politiche sono più difficili da trattare rispetto a quelle della comunità cinese. Infatti, nonostante che siano concentrati in aree specifiche del paese (gli stati occidentali della Malaysia peninsulare, dove sono sorte le principali piantagioni di caucciù durante l'epoca coloniale), gli indiani, al contrario dei cinesi, non costituiscono la maggioranza degli elettori in nessun collegio. Ciò rimane vero anche se, in alcuni collegi della Malaysia occidentale, soprattutto nel Selangor, nel Negeri Sembilan e nel Perak, la comunità indiana, orientando il proprio voto in un senso o in un altro, può effettivamente esercitare un peso decisivo nel determinare il risultato. Ma, in linea di massima, è difficile tracciare il flusso di voti della comunità, in particolare all'interno di un sistema maggioritario in cui ogni candidato di origine indiana ha bisogno del sostegno degli elettori delle altre due comunità per avere una speranza di essere eletto.

A parte questo vale la pena di fare notare che la comunità indiana non è totalmente omogenea. La parte maggioritaria è formata da tamil di religione indù (l'86% degli indiani malayisiani è di religione indù e l'87% è di lingua tamil). Accanto a questi, vi sono indiani di altra estrazione etnica e di altre religioni (ad esempio i sikh originari del Punjab). Infine, una minoranza trasversale di indiani è di religione musulmana ed è impegnata nel farsi riconoscere come bumiputera a tutti gli effetti, sia a causa della propria affiliazione religiosa, sia per via del largo numero di matrimoni con malay, fin da epoche precedenti alla colonizzazione britannica.

Gli indiani musulmani sono orientati politicamente verso la UMNO o i partiti islamisti. La comunità indiana non musulmana, invece, si è storicamente raccolta intorno al *Malaysian Indian Congress* (MIC), fondato nel 1946 su posizioni inizialmente fortemente anticoloniali e con stretti legami con l'*Indian National Congress*, cioè con il partito che, in quel periodo, stava guidando l'India all'indipendenza. Nel 1954, tuttavia, il MIC si è trasformato in un partito moderato e si è alleato con la UMNO e la MCA. Da quel momento, il ruolo politico del MIC è diventato quello di fornire legittimità ai governi prima della *National Alliance* (cui il MIC aderì appunto nel 1954, al momento della sua trasformazione in forza politica moderata) e, in seguito, ai governi del BN. Di fatto, la leadership raccolta intorno al MIC, prevalentemente tamil e con forti legami con il mondo dei sindacati delle piantagioni, ha assicurato, soprattutto a partire dagli anni Settanta, l'avallo della comunità indiana alla politica di favore nei confronti dei bumiputera, portata avanti dai governi del BN. Si è trattato, tuttavia, di un avallo fornito in cambio di posizioni ministeriali per i propri

membri all'interno di tali governi. Questo atteggiamento ha inizialmente portato ad una spaccatura tra l'élite intellettuale e professionale e il grosso della comunità, costituito da lavoratori delle piantagioni e da nuovi sottoproletari urbani. Il risultato è stato che l'élite intellettuale e professionale ha abbandonato il MIC per orientarsi verso partiti intercomunitari e progressisti, come il *Gerakan*, il *People's Progressive Party* (PPP) e, ultimamente, soprattutto il *Democratic Action Party* (DAP). La minoranza costituita da indiani non tamil, originari soprattutto del Kerala e del Punjab, fino agli anni Cinquanta in prima fila nell'organizzare e gestire il MIC, si è impegnata progressivamente in altri partiti. Nel caso dei punjabi, negli ultimi anni ha avuto un certo peso anche la presenza come leader di primo piano del DAP di un indiano sikh, Karpal Singh.

Persi i contatti con l'élite culturale e professionale e persi i voti degli indiani non tamil, il MIC si è caratterizzato come un partito tamil rappresentante soprattutto della classe lavoratrice, in ambito sia rurale sia urbano. In questa situazione, il partito si è trovato in una situazione sempre più difficile, dovendosi scontrare negli ultimi anni con un crescente malcontento nei confronti del governo da parte proprio degli indiani meno abbienti, profondamente danneggiati dalla politica di privilegi a favore dei bumiputera. Da tutte le statistiche emerge infatti come la comunità indiana in Malaysia sia oggi quella con gli indicatori socio-economici ed educativi più bassi in assoluto [Manickam 2009, pp. 183-278]. In questa situazione, l'élite culturale e professionale allontanatasi nel corso degli ultimi dieci anni dal MIC, in particolare i settori più agguerriti e disillusi dell'élite tamil, ha creato nel 2007 un movimento politico di protesta denominato HINDRAF (*Hindu Rights Action Force*) [Farish Noor 2008]. Il movimento, nato dalle proteste di alcune ONG contro la demolizione di alcuni templi indù nel paese, è sfociato tra il 2007 e il 2008 in vaste manifestazioni di piazza, seguite da numerosi arresti e da alcune detenzioni senza processo dei principali leader della protesta (rese possibile dall'utilizzo dell'Internal Security Act, una legge anti terrorismo). Il movimento HINDRAF si è progressivamente caratterizzato come una protesta contro la marginalizzazione della comunità indiana e contro lo stesso MIC, considerato incapace di tutelare gli interessi degli indiani in Malaysia. Già nelle elezioni del 2008, l'HINDRAF aveva certamente avuto un peso nello spostare il consenso di una larga parte dell'elettorato indiano dal BN ai partiti dell'opposizione.

All'interno del BN, gli unici partiti che prima delle elezioni del 2013 sembrassero godere di ottima salute erano quelli regionali, espressione delle due province del Borneo: il Sarawak (in cui si votava solamente per la camera dei rappresentanti) e il Sabah. Come detto, ben otto partiti della coalizione su 13 hanno una base elettorale nei due stati insulari. In particolare il *Parti Pesaka Bumiputera Bersatu* (Partito Unito Conservatore dei Bumiputera o PBB) domina la vita

politica nel Sarawak mentre il *Parti Bersatu Sabah* (Partito del Sabah Unito o PBS) è la principale compagine politica nel Sabah. Questi partiti regionali erano certi con i loro alleati minori a livello locale di vincere nella grande maggioranza dei collegi nei due stati, assicurando un apporto di membri della camera dei rappresentanti di grande rilevanza alla coalizione del BN.

3. *L'opposizione unita nel Pakatan Rakyat*

L'opposizione si è presentata unita nel cartello elettorale del *Pakatan Rakyat* (PR), sostenendo come candidato premier l'ex ministro delle Finanze Anwar Ibrahim. Si tratta di un'alleanza di tre partiti: il *People's Justice Party* (*Parti Keadilan Rakyat* – PKR), il *Democratic Action Party* (*Parti Tindakan Demokratik* – DAP) e il *Pan-Malaysian Islamic Party* (*Parti Islam Se-Malaysia* – PAS) erede di una precedente alleanza, il *Fronte Alternativo* (*Barisan Alternatif*), smantellato dopo l'insuccesso alle elezioni del 2004.

Il PKR, fondato nel 1999 da Ibrahim e dalla moglie Wan Azizah Wan Ismail e in seguito fusosi con un partito minore nel 2004, è multietnico e centrista. Il partito è fortemente legato alla figura del fondatore, l'uomo politico più controverso degli ultimi vent'anni della storia malaysiana. Considerato negli anni Novanta l'erede designato di Mahathir, Anwar, ministro delle Finanze del governo del BN tra il 1991 e il 1998, ingaggiò un lungo braccio di ferro con il primo ministro in seguito al devastante impatto della crisi asiatica del 1997 sull'economia malaysiana. Lo scontro politico con Mahathir lo portò alla destituzione nel 1999. Passato ad essere uno dei maggiori critici del governo, Anwar venne accusato nel 1999 di corruzione e nel 2000 di sodomia (un reato nel codice penale malaysiano). Nel primo procedimento venne condannato a sei anni di carcere, mentre nel secondo la condanna in primo grado a nove anni di reclusione venne annullata in appello nel 2004. Anwar restò comunque lontano forzatamente dalla vita politica fino al 2005, mentre la moglie fondava e dirigeva il nuovo partito creato per contestare il sistema politico dominato dal BN e l'uso strumentale della giustizia da parte del governo. Anwar venne nuovamente accusato di sodomia nel 2008 e questo gli impedì di candidarsi alle elezioni. Il PR presentò la moglie come candidato premier, mostrando di considerare Anwar il leader del fronte delle opposizioni, anche in virtù di quella che veniva definitiva un'autentica persecuzione giudiziaria. Nel gennaio 2012 finalmente la saga che contrapponeva Anwar alla giustizia malaysiana sembrò finire, con la definitiva assoluzione del leader dell'opposizione [AM 2012, p. 288].

Finalmente libero dai procedimenti penali e dalle condanne pregresse, ora Anwar poteva impegnarsi in prima persona in una campagna elettorale che si preannunciava infuocata. Dall'altro lato però, la sua assoluzione ha riabilitato almeno parzialmente il sistema giuridico

malaysiano, togliendo un'arma molto efficace all'opposizione, ovvero le ingiuste condanne di Anwar, considerato da molti nel paese, probabilmente a ragione, un perseguitato politico. Nonostante i processi e le infinite battaglie legali, Anwar restava molto popolare, soprattutto tra i malaysiani dei centri urbani di livello culturale medio-alto e tra le minoranze etniche. A lungo Anwar è stato considerato un politico riformista critico nei confronti dei privilegi accordati ai bumiputera. In Anwar – che è di etnia malay – si riconoscono soprattutto gli elettori della sua comunità che vogliono anteporre la meritocrazia e l'armonia tra i diversi gruppi al sistema di privilegi accordati su base etnica, considerato ingiusto e non più al passo con i tempi.

Se il PKR è un partito di recente fondazione, gli altri due partner della coalizione, il DAP e il PAS, sono due partiti storici. Il DAP venne formato nel 1965 in seguito al distacco di Singapore dalla federazione. All'epoca, l'elettorato cinese che non si riconosceva nella MCA votava prevalentemente per il *People's Action Party* (PAP), che aveva una base molto forte proprio a Singapore ed un leader particolarmente carismatico in Lee Kuan Yew. In seguito all'indipendenza di Singapore, Lee sarebbe divenuto primo ministro del nuovo stato, carica che avrebbe mantenuto ininterrottamente fino al 1990. Quando Singapore venne staccato dalla federazione, molti quadri e dirigenti del PAP di Penang, del Selangor e del Johor decisero di restare in Malaysia e fondarono il DAP, un partito dal programma laico e progressista che otteneva consensi prevalentemente tra le minoranze non malay, in particolare tra i cinesi. Dopo il 1973, in seguito all'entrata dell'altro partito a base cinese, il *Gerakan*, nel BN, il DAP restò di fatto l'unico partito dell'opposizione con un certo peso e una certa base sociale, soprattutto a Penang e nel Selangor.

Il PAS è un partito islamista fondato nel 1951 da una fazione della UMNO orientata alla creazione di uno stato islamico in Malaysia. L'obiettivo politico del PAS è l'applicazione delle leggi islamiche ai musulmani della Malaysia. Il PAS contesta la presunzione della UMNO di parlare a nome dei musulmani di etnia malay, sostenendo invece una visione della società basata prevalentemente sull'islàm piuttosto che sull'identità etnica. Il PAS è tradizionalmente molto forte negli stati nord-orientali della Malaysia peninsulare, in cui la popolazione è in stragrande maggioranza di etnia malay ed in cui le tradizioni islamiche sono particolarmente sentite. Nel Kelantan in particolare, il PAS è stato al governo ininterrottamente dal 1971 (tra il 1973 e il 1978 come partner del BN). Nel Kelantan, il PAS ha approvato nel corso degli anni diverse leggi modellate sulla *sharia* per i musulmani, che costituiscono il 95% della popolazione dello stato [DS 2010, p. 13] .

Il principale problema del PR è quello di conciliare le posizioni di tre anime molto diverse tra loro, unite solamente dall'avversione nei confronti del BN e del suo sistema di potere. In particolare è estre-

mamente difficile conciliare un partito laico sostenuto soprattutto da non musulmani, cinesi e indiani, come il DAP con gli islamisti malay del PAS. Le frequenti proteste da parte dei cinesi del Kelantan rispetto alle leggi improntate alla *sharia* approvate nello stato hanno messo in allarme i cinesi del resto della Malaysia, preoccupati da una possibile islamizzazione del paese nel caso in cui il PAS riuscisse ad andare al governo. D'altro canto, gli elettori conservatori di etnia malay, che potenzialmente potrebbero essere attratti dal PAS, non condividono le posizioni laiche del DAP e temono un'eccessiva influenza da parte dei cinesi in un eventuale governo formato dalle forze politiche ora all'opposizione. Su queste divisioni ha spesso giocato con successo il BN. All'interno della coalizione di governo la MCA ha insistito molto sulla necessità di impedire un'ascesa del PAS e ha fatto appello ai cinesi di votare per il BN proprio per fermare il Partito islamista. La UMNO ha invece fatto richiamo alla necessità di sostenere una coalizione a netta maggioranza malay, agitando lo spauracchio per i malay di una presa del potere da parte dei cinesi.

Proprio per le contraddizioni al suo interno, il PR ha presentato un programma volutamente vago nei confronti del ruolo della religione maggioritaria nel paese in caso di una vittoria elettorale. Nel programma l'islàm rimaneva religione di stato, una condizione necessaria per mantenere il PAS all'interno della coalizione. Dall'altro lato, nel programma era contenuto anche un richiamo, piuttosto vago a dire il vero, alla necessità di preservare le libertà religiose delle minoranze. Il conflitto ideologico e politico tra i due partner elettorali è stato evidenziato nel già citato caso dell'uso del termine «Allah» da parte di «The Catholic Herald». Mentre il DAP è stato in prima fila nel protestare contro la scelta del governo del BN di sospendere la pubblicazione del periodico cattolico, su questa tematica il PAS ha registrato una pericolosa spaccatura al suo interno. L'ala politica del PAS, compresi Nik Abdul Aziz, presidente del partito, e Hadi Awang, considerato una sorta di ideologo, hanno sostenuto il diritto ad usare il termine «Allah» anche per i non musulmani. Questa scelta, motivata da considerazioni di natura linguistica, storica e religiosa difficilmente confutabili, è stata però presa anche per motivi di natura squisitamente politica: la necessità in particolare di non rompere l'alleanza con il DAP, considerata fondamentale per alimentare le ambizioni del PAS di vincere le elezioni e partecipare finalmente alla formazione del governo a Kuala Lumpur. La scelta degli stati maggiori del partito è stata però contestata duramente da una minoranza interna, sostenuta in particolare dal leader della divisione spirituale, Harun Taib, e influenzata da organizzazioni culturali e religiose islamiche, esterne al PAS ma che di norma ne orientano le scelte politiche. Questa fazione è stata duramente attaccata dalla leadership del DAP, soprattutto dopo che, nel gennaio del 2013, il PAS ha cambiato radicalmente la propria posizione ufficiale, sostenendo che il termine «Allah» dovesse

essere usato solo se riferito al Dio dei musulmani, sancendo di fatto una vittoria politica della fazione più intransigente.

Al di là delle questioni spinose relative al ruolo dell'islàm nel futuro stato, il programma elettorale del PR si caratterizzava per alcune scelte di carattere economico, quali l'introduzione di salari minimi per i lavoratori, l'innalzamento dal 5% al 20% delle *royalty* sulle estrazioni a favore degli Stati produttori di petrolio e gas naturale (tra cui vi è anche il Kelantan) e la cancellazione di alcuni progetti di sviluppo approvati dal governo ma considerati pericolosi per l'ambiente e la salute pubblica. Il programma non conteneva misure esplicite sull'abolizione del sistema dei privilegi per i bumiputera, probabilmente per non urtare potenziali elettori conservatori malay del PAS, ma era evidente a tutti come un governo guidato da Anwar e con una forte presenza di non malay (candidati soprattutto con il DAP) avrebbe portato ad una qualche forma di superamento del sistema in questione.

4. *Le elezioni del 2013: i risultati*

In un clima caratterizzato da un'economia in forte crescita, ma con irrisolti problemi sociali e politici, le elezioni sono state indette per il 5 maggio 2013. La consultazione elettorale, particolarmente attesa, era considerata da molti osservatori come la più incerta nella storia del paese. In effetti, i risultati sono stati per un certo verso sorprendenti, anche se non hanno portato ad alcun rivoluzionamento dello scenario politico.

Se analizziamo il risultato dal punto di vista meramente numerico, attraverso la conta dei seggi assegnati a ciascuno schieramento, notiamo una chiara affermazione del BN, che è riuscito ad ottenere nuovamente la maggioranza assoluta alla camera dei rappresentanti con 133 seggi su 222, solo sette in meno rispetto al 2008. Con questo risultato Najib Tun Razak ha potuto essere nominato primo ministro per la seconda volta, nel solco della continuità rispetto alla precedente legislatura. Come nel 2008, il BN è stato molto al di sotto della soglia dei due terzi del parlamento, necessari per avviare emendamenti costituzionali, ma ha comunque ottenuto l'obiettivo che si prefissava, ovvero mantenere la maggioranza assoluta. L'opposizione riunita sotto il cartello del PR si è invece fermata a 89 seggi (sette in più del 2008), mancando un risultato, il totale ribaltamento dei rapporti di forza nel parlamento, che i leader di questo schieramento consideravano a portata di mano.

Una più attenta analisi dei risultati fa capire però come ancora una volta il consenso nei confronti del BN, apparentemente stabile, abbia subito un'ulteriore consistente erosione. Per la prima volta nella storia del paese, infatti, il BN non ha ottenuto la maggioranza nel voto popolare, anzi ha registrato addirittura circa 386.000 voti

in meno rispetto al PR. La coalizione all'opposizione ha ottenuto il 50,7% dei voti a fronte di un 47,38% fatto registrare dal BN. Solo in virtù della già citata ripartizione dei collegi elettorali il BN è uscito vincente dalla competizione in termini di seggi conquistati. Questo risultato non fa che screditare ulteriormente un sistema elettorale che ancora oggi premia le aree rurali abitate prevalentemente da malay rispetto alle aree urbane a popolazione etnicamente mista. Hanno trovato un'ulteriore conferma quindi le denunce e le proteste di molte organizzazioni della società civile, che hanno in più di un'occasione attaccato un sistema elettorale sentito come profondamente iniquo e contrario ai principi della democrazia.

La tendenza ad una frattura tra aree rurali ed aree urbane, già registrata nelle consultazioni elettorali precedenti, si è ulteriormente approfondita. Il BN è risultato, come previsto, vincitore nella maggior parte delle aree rurali, oltre che nelle due province del Borneo. La confederazione di partiti guidata dalla UMNO ha vinto infatti quasi tutti i seggi negli stati prevalentemente rurali ed abitati in larga maggioranza da malay, come il Johor, il Negeri Sembilan e il Pahang, oltre che nel piccolo stato conservatore settentrionale del Perlis. Solamente nelle aree della Malaysia nord-orientale, tradizionale roccaforte degli islamisti del PAS, il BN ha perso anche, e soprattutto, nelle circoscrizioni rurali. I successi elettorali del PAS, lontani dalle previsioni ottimistiche dei suoi leader, sono largamente rimasti confinati allo stato del Kelantan ed alla parte settentrionale del Terengganu. Il partito è anche riuscito ad ottenere una manciata di seggi nel Kedah e nel Selangor, solo grazie, però, agli accordi con le altre componenti dell'alleanza PR.

Nel resto del paese il BN ha mantenuto una forte presa nel mondo malay rurale. In particolare, il risultato della coalizione di governo è stato solido nei 54 seggi che sono tuttora interessati dai programmi dell'agenzia FELDA (*Federal Land Development Authority*), fondata negli anni Settanta per dare una risposta alla povertà rurale, ma in seguito trasformatasi in un organo assistenzialista a favore delle masse rurali, in larga maggioranza di etnia malay. Ebbene, nei 54 seggi ancora interessati dalle attività della FELDA, il BN ha vinto senza particolari problemi, nonostante che il PAS (che ha creato sezioni nel 75% degli insediamenti interessati alle attività della FELDA) abbia portato avanti una campagna elettorale aggressiva, nel tentativo, risultato vano, di sottrarre al BN questi collegi elettorali chiave per ottenere la maggioranza parlamentare [W/MI 12 agosto 2013, «PAS pushed for the FELDA vote but didn't get past the kitchen»].

Ben 108 parlamentari del BN su 133 si sono imposti in circoscrizioni elettorali con una maggioranza di popolazione rurale. Al contrario, il PR si è imposto nelle aree urbane piuttosto nettamente, tanto che 72 degli 89 seggi vinti dalla coalizione all'opposizione sono situati in aree urbane o semi-urbane [W/PW 21 maggio 2013, «The

urban-rural divide in Malaysian General Elections», Uno studio ha suddiviso i seggi elettorali in rurali (125), semi-urbani (54) e urbani (appena 43) [Ibidem]. Questa classificazione conferma due dati già noti agli osservatori della politica malaysiana: da un lato la suddivisione delle circoscrizioni elettorali decisamente favorevole alle aree rurali (i cosiddetti «seggi rurali» infatti rappresentano il 56% del totale dei seggi in palio, pur ospitando solo il 43% del totale degli elettori), dall'altro il carattere prevalentemente malay di questi ultimi. Su 125 seggi rurali ben 112 sono a maggioranza bumiputera (per la precisione 78 seggi a maggioranza malay e 34 a maggioranza indigena nel Sarawak e nel Sabah) a fronte di 11 seggi a popolazione etnicamente mista e solo due a maggioranza cinese [Ibidem]. Il BN si è assicurato 108 seggi rurali su 125 (66 dei 78 a maggioranza malay, 9 degli 11 a maggioranza mista, tutti i seggi rurali tranne uno del Sarawak e del Sabah) [Ibidem]. I 12 seggi rurali a maggioranza malay in cui il BN ha perso hanno visto trionfare in prevalenza candidati del PAS negli stati di Kelantan e Terengganu. Nel complesso però il risultato del partito islamista, l'unico a potere concorrere con il BN in questa fascia dell'elettorato, è stato al di sotto delle attese, e questo ha favorito la vittoria del BN in collegi decisivi per la formazione di una maggioranza parlamentare.

Nelle aree urbane e semi-urbane invece le cose sono andate in modo molto diverso. Il BN ha eletto i suoi rappresentanti in 20 circoscrizioni semi-urbane su 54 e appena 5 circoscrizioni urbane su 43 (quattro a maggioranza malay ed una a popolazione mista). L'analisi sull'andamento del voto nei collegi semi-urbani e urbani mostra anche un'altra tendenza interessante: la popolazione delle aree urbane si orienta verso la coalizione del PR senza quei tratti marcatamente identitari che condizionano invece il voto nelle aree rurali. Il PR ha vinto anche nella maggioranza dei collegi elettorali semi-urbani ed urbani in cui la maggioranza degli elettori era costituita da malay (15 nelle aree semi-urbane e 10 nelle aree urbane). Il successo del PR tra gli elettori malay è notevole per le aree urbane ma è consistente anche nelle aree semi-urbane e diviene ancora più schiacciante se togliamo dal computo i seggi dei due stati del Borneo, vinti dai partiti regionali che fanno parte del BN. Più scontato è stato invece il risultato nei collegi a maggioranza cinese, come vedremo meglio in seguito.

Il risultato delle aree urbane a maggioranza malay è certamente sorprendente, poiché ha rotto il tradizionale legame tra il BN e la piccola borghesia e i lavoratori bumiputera. Questo dato è certamente imputabile alla volontà di parte dell'elettorato malay di voltare pagina rispetto alla politica di privilegi per i bumiputera, che si è dimostrata incapace di risolvere molti dei problemi dei malay di più recente inurbamento. Occorre considerare anche l'esito, tra le fila dell'opposizione, del partito di Anwar Ibrahim, il PKR, i cui consensi si concentrano prevalentemente tra gli elettori malay dei centri urbani, in particolare

nel Selangor e nel Penang, oltre che nella capitale Kuala Lumpur. Il voto di questi collegi elettorali mostra evidentemente un travaso del voto dei malay con un buon livello d'istruzione ed una buona posizione sociale, così come di una parte di proletariato e sottoproletariato deluso dalle politiche del BN, verso l'opposizione guidata da Anwar. A ciò si deve aggiungere il voto cinese per il partito inter-etnico DAP, che in molti collegi urbani a maggioranza malay si è rivelato decisivo in presenza di un elettorato malay diviso tra il PR e il BN.

Il BN, grazie soprattutto agli alleati locali, è stato ancora una volta il grande vincitore della competizione elettorale nel Sarawak e nel Sabah, sia nelle aree rurali, sia nelle aree urbane, sebbene in queste ultime in modo meno schiacciante. Il risultato di 25 seggi contro 6 nel Sarawak e di 22 seggi contro 3 nel Sabah a favore del BN testimonia come gran parte della vittoria elettorale della coalizione di Najib sia da imputare al successo nella Malaysia insulare.

5. *I risultati a livello locale*

Il risultato elettorale si presta ad un'interpretazione complessa anche a livello locale. Il BN è riuscito a mantenere la maggioranza negli stati in cui già era al governo. Tra questi il più importante è stato senza dubbio il Perak, lo stato dato come maggiormente in bilico. Il Perak ha conosciuto vicende politiche particolarmente turbolente nel corso della legislatura precedente. Il PR era infatti uscito vincitore dalla competizione elettorale del 2008, sia pure con una maggioranza risicata di appena 3 seggi (31 a 28). Il governo del PR non era però nemmeno riuscito ad insediarsi, per via delle controversie politiche con gli alleati e soprattutto della defezione di tre deputati, passati dalle fila del PR a quelle del BN, consentendo così a questa coalizione di mantenere il potere nello stato. Il passaggio di tre parlamentari da uno schieramento all'altro si era sommato all'atteggiamento di parte a favore del BN adottato dal sultano del Perak, che di fatto ricopre a livello locale il ruolo di garante costituzionale, e a diverse prese di posizione a favore sempre del BN, da parte della corte suprema. Tra il febbraio del 2009 e il febbraio del 2010, l'insieme di questi sviluppi aveva portato a un'inedita situazione di incertezza, sfociata in manifestazioni e scontri. Questi erano stati all'origine della nascita del movimento di protesta detto *Bersih 2.0*, su cui ci soffermiamo più avanti. In questa situazione, le elezioni del 2013 nel Perak hanno inaspettatamente confermato i preesistenti equilibri politici: il BN ha infatti conquistato 31 seggi, contro i 28 vinti dall'opposizione, riuscendo quindi non solo a mantenersi al potere, ma finalmente, ad ottenere una piena legittimazione per via elettorale.

Il BN ha mantenuto il potere negli importanti stati di Johor, Pahang, Terengganu e Negeri Sembilan, oltre ai piccoli stati di Malacca e Perlis. L'opposizione si è imposta, come da previsioni, negli stati di

Selangor, Penang (l'unico a maggioranza cinese in tutta la Federazione) e Kelantan.

L'unico stato a non avere confermato il governo uscente è stato il Kedah. Qui il BN è riuscito a riconquistare la maggioranza con 21 seggi contro i 15 del PR, ponendo fine quindi all'esperienza di governo di Azizan bin Abdul Razak del PAS, il primo e fino ad ora unico *Menteri Besar* (capo ministro) del Kedah non proveniente dalle file della UMNO.

Apparentemente anche le elezioni locali sono state un grande successo politico del BN, che è riuscito a formare il governo in nove stati su dodici (compreso il Sabah ed escluso il Sarawak in cui non si votava), mantenendo gli otto in cui era già al potere, togliendo il Kedah all'opposizione e dando legittimità al proprio governo nel Perak. Un'analisi più attenta mostra però anche in questo caso dei segnali preoccupanti per il BN. In alcuni stati in cui il Fronte è risultato vincente, i margini sono stati davvero minimi, e nel complesso il BN ha perso molti seggi nelle assemblee locali rispetto al 2008. Questo è vero soprattutto per una delle roccaforti storiche del BN, il Johor, che rappresenta anche lo stato più popoloso della Malaysia. Nell'assemblea del Johor, il BN ha perso addirittura 12 seggi rispetto al 2008, attestandosi a 38 seggi contro i 18 dell'opposizione, che nell'assemblea precedente aveva solo 8 seggi. La coalizione di Najib si è imposta di misura nel Terengganu, vincendo 17 seggi contro i 15 dell'opposizione e mantenendosi al potere, nonostante un bilancio negativo di 7 seggi persi, finiti tutti ai partiti dell'opposizione, prevalentemente al PAS. Anche nel Pahang e persino nel Sabah il BN ha registrato perdite consistenti in termini di voto popolare, pur mantenendo in entrambi i casi confortevoli maggioranze. I risultati negli stati governati dall'opposizione sono ancora più allarmanti per il BN: nel Selangor, divenuto nel 2008 il fulcro dell'opposizione al BN, la coalizione PR ha vinto in 44 seggi su 56, lasciando il BN con un umiliante risultato di 12 seggi, addirittura nove di meno rispetto alla precedente tornata elettorale. Il BN è molto debole dal punto di vista elettorale anche nello stato di Penang, con soli 10 seggi rispetto ai 40 del PR. Nel Kelantan, il PR, qui rappresentato soprattutto dal PAS, in controtendenza rispetto al dato nazionale, ha perso 5 seggi a favore del BN, pur mantenendo una confortevole maggioranza in parlamento, con 33 seggi contro 12.

6. *Rinnovato conflitto etnico o nuovi equilibri?*

Dal punto di vista etnico il voto segna un'ulteriore fuga dal BN da parte della comunità cinese. Prevalentemente urbano, contrario alla politica di privilegi a favore dei bumiputera, e preoccupato da alcune posizioni filo-islamiste del BN, e della UMNO in particolare, l'elettorato cinese ha oramai abbandonato la MCA. Quello che un tempo era

il principale alleato della UMNO è riuscito a fare eleggere appena 7 deputati, un risultato molto deludente anche rispetto alla precedente tornata elettorale, in cui il partito aveva mandato alla camera appena 15 rappresentanti, un record negativo. Non è sfuggito all'elettorato cinese il paradosso di un partito che parlava di rischio di islamizzazione della società malaysiana, soprattutto per la presenza del PAS nella coalizione rivale, ma al contempo era alleato di una forza politica come la UMNO, che primeggiava nella difesa dei privilegi dei bumiputera e che, più volte, negli ultimi anni aveva cercato di ottenere il sostegno di organizzazioni islamiste.

Messi di fronte alla scelta tra una collaudata politica di alleanza tra partiti di comunità uniti attorno al ruolo preponderante della UMNO ed una nuova politica di coalizione di partiti interetnici, nonostante l'ingombrante presenza del PAS, la comunità cinese si è pronunciata in massa per la seconda scelta. Ciò ha aggravato la situazione di crisi in cui versa l'MCA, che oramai esiste solo come partito di bandiera utile al BN per dichiarare di difendere gli interessi di tutti i gruppi etnici e non solo quelli dei malay.

L'altro partito che rappresentava gran parte dell'elettorato cinese all'interno del BN, ovvero il *Gerakan*, versa oggi in uno stato di profonda crisi ed è riuscito ad eleggere un solo rappresentante nel parlamento. La crisi del *Gerakan*, un tempo partito di opposizione, entrato poi nel BN a partire dal 1973, è andata di pari passo con la crescita in termini elettorali del DAP. Il *Gerakan*, infatti, condivide con il DAP sia il programma politico, nonostante che il secondo si caratterizzi per tendenze maggiormente progressiste, sia soprattutto la base elettorale. I due partiti raccolgono infatti la maggioranza dei voti all'interno della comunità cinese, oltre ad un numero consistente di consensi nella comunità indiana e a un numero ridotto, ma piuttosto influente, di voti di malay di tendenze progressiste. Anche la base territoriale dei due partiti è sostanzialmente la stessa. Entrambi hanno le proprie roccaforti negli stati di Penang e di Selangor, oltre che nell'area urbana della capitale Kuala Lumpur, ovvero le aree del paese in cui si concentra gran parte della popolazione cinese. Secondo una tendenza riscontrabile da un decennio, il DAP tende a sottrarre voti al *Gerakan*, per via soprattutto del coerente posizionamento del partito, che ha sempre rifiutato di avallare la politica di privilegi per i bumiputera. Il *Gerakan*, invece, essendo parte del BN, ha dovuto avallare scelte politiche che hanno favorito in modo consistente la comunità malay rispetto a quella cinese e indiana.

La crisi della MCA e il forte ridimensionamento del *Gerakan*, un partito intercomunitario sulla carta ma di fatto dipendente dal voto della comunità cinese, hanno generato una situazione di polarizzazione etnica nel paese. Il PR si è aggiudicato tutti i 30 seggi a maggioranza cinese presenti in Malaysia. Gli unici otto deputati di etnia cinese eletti nelle fila del BN hanno vinto in collegi a popolazione mista, in

cui il voto dei malay è stato determinante per la loro elezione. Il risultato, come è stato sottolineato da alcuni osservatori, è che nel 2013 la Malaysia ha un governo composto quasi esclusivamente da malay ed un'opposizione che è in larga misura cinese [Liow 2013]. Questa divisione potrebbe aggravare le tensioni etniche sempre presenti a livello latente nella società malaysiana, così come avvenuto nel 1969, con i violenti *pogrom* anti cinesi seguiti al buon risultato elettorale delle opposizioni nelle elezioni dello stesso anno. Di certo sembra che il tradizionale schema vincente del BN, ovvero cooptare le élite cinesi e indiane pur mantenendo una forte identificazione con gli interessi dei bumiputera, sia giunto al capolinea. I cinesi, che costituiscono oggi il 22,9% della popolazione malaysiana, non si sentono più rappresentati all'interno di un sistema che favorisce i malay. La crescita economica resa possibile dalla NEP aveva sostanzialmente scambiato un aumento del benessere che aveva toccato anche la comunità cinese con i vantaggi per i malay, chiamati a ricoprire molti posti di lavoro un tempo monopolizzati dai soli cinesi. Oggi però quell'epoca sembra finita. I cinesi sono divenuti sempre più diffidenti nei confronti di un sistema politico dominato dai malay, che non fornisce garanzie di imparzialità e che non accenna alla possibilità di porre fine ad una politica di favore nei confronti dei bumiputera. Una parte della comunità cinese era disposta a tollerare come misura temporanea i privilegi per i bumiputera, ma ormai chiede che si abbandonino misure che sono diventate permanenti e hanno finito per alimentare ingiustizie e clientelismo su base etnica. Da qui è derivato il sostegno di una buona parte dell'elettorato cinese non solo nei confronti dei partiti intercomunitari come il DAP, prevalentemente costituiti da cinesi, ma anche l'ammirazione per politici malay come Anwar Ibrahim, che hanno fatto della revisione del sistema di favore per i bumiputera una parte centrale del proprio programma politico.

Diverso è il caso della comunità indiana. Nonostante le proteste dell' HINDRAF contro il governo, nel 2013 una consistente parte dei militanti di questo movimento ha deciso, a sorpresa e non senza polemiche e divisioni interne, di appoggiare il MIC e di conseguenza il BN. Questa svolta puntava ad aumentare il peso degli indiani nella coalizione, con la finalità di trovare soluzioni future ai problemi della comunità. Questa decisione, unita ad un rinnovato attivismo da parte del MIC, ha probabilmente riportato gran parte dell'elettorato indiano nelle fila del BN. Al contrario di ciò che è avvenuto nella comunità cinese, nelle recenti elezioni la maggioranza degli indiani si è schierata a sostegno di Najib Tun Razak, come è dimostrato dal buon risultato ottenuto dal BN nei collegi elettorali a forte presenza indiana nel Negeri Sembilan e nel Perak. Il MIC ha eletto in parlamento quattro rappresentanti, provenienti da Selangor, Johor, Perak e Pahang (quest'ultimo seggio era però situato nelle Cameron Highlands, una regione con forte presenza di indiani impiegati nelle piantagioni). In

tutti questi casi, l'appoggio della popolazione malay ai candidati di origine indiana è stato decisivo. Un altro rappresentante di origine indiana eletto in parlamento nelle file del BN proviene invece dal *People's Progressive Party* (PPP).

La presenza di numerosi politici indiani nei partiti di opposizione è confermata dall'elezione di ben dieci rappresentanti di origine indiana nella camera, sei appartenenti al DAP e quattro al PKR di Anwar Ibrahim, eletti nel Perak, nel Kedah e nel Selangor. L'elezione di questi parlamentari nelle fila dei partiti inter-etnici del PR appare però legata al peso delle élite indiane all'interno di questi partiti piuttosto che ad un'effettiva scelta di campo da parte della comunità, che resta nel complesso profondamente divisa e molto più incline rispetto alla comunità cinese a mantenere la fedeltà al BN. Secondo una stima del politologo Ong Kian Ming, il BN attraeva nei sondaggi preelettorali il consenso di circa il 48% degli elettori di origine indiana, contro il 58% dei malay e il 35% dei cinesi [W/MI 9 luglio 2010, «Polls showed divided Malays»].

7. *Il movimento Bersih e le elezioni*

Un altro fattore importante nel corso della campagna elettorale era costituito dall'atteggiamento della società civile nei confronti della competizione. A partire dal 2006, la società civile malaysiana si era mobilitata sotto la sigla definita Coalition for Clean and Fair Elections (in malese «Gabungan Pilihanraya Bersih dan Adil», sigla abbreviata semplicemente in Bersih, ovvero «pulito»). Si trattava di un movimento di ONG e di comitati di cittadini il cui obiettivo era la creazione di un sistema elettorale più trasparente e democratico. Dalla sua fondazione, il Bersih ha denunciato brogli e frodi nel processo elettorale, arrivando a deprecare apertamente quello che è certamente il problema principale che getta ombre sulle effettive credenziali democratiche del sistema parlamentare, ovvero la già citata delimitazione dei collegi elettorali. Il movimento ha inoltre denunciato altre storture evidenti del sistema. Fra queste vi è il periodo incredibilmente breve in cui vengono condotte le campagne elettorali (appena 13 giorni), che finisce per favorire il BN dal momento che la coalizione al potere controlla gran parte dei mezzi di informazione e, ovviamente, è in grado di sapere in anticipo quali siano le date delle elezioni. Un'altra stortura denunciata dal Bersih è rappresentata dalle irregolarità nel sistema di registrazione dei votanti, i quali vengono inseriti in liste che possono essere contestate solo nelle due settimane successive alla pubblicazione. È cosa nota come in tali liste ricorrano frequenti casi di elettori iscritti più di una volta, o esclusi senza alcun motivo o, persino, deceduti [AM 2012, p. 293].

Il movimento ha ottenuto un notevole seguito nelle aree urbane, in particolare a Kuala Lumpur, riuscendo ad organizzare una serie di

manifestazioni tra il 2007 e il 2008 che hanno attratto grande interesse da parte dei media e hanno probabilmente contribuito al buon risultato delle opposizioni alle elezioni federali e locali del 2008. Da parte di una società civile tradizionalmente timida in una realtà sociale spesso conformista come quella della Malaysia, il Bersih si è dimostrato in grado di creare grattacapi al governo in carica e al BN. Dopo le elezioni del 2008, come era normale che fosse, il movimento si è parzialmente eclissato, tornando però in auge nel 2011 con l'intensificarsi delle voci che prevedevano la possibilità di uno scioglimento anticipato della camera e di nuove elezioni e in occasione delle già citate vicende politiche nel Perak. Il 9 luglio del 2011, la coalizione Bersih era riuscita a portare in piazza nella capitale tra 10.000 e 50.000 persone attraverso un programma in otto punti, tra cui spiccavano le solite richieste del movimento ma con l'importante aggiunta di richiami al libero e paritario accesso ai media per tutte le forze politiche e al rafforzamento dell'indipendenza degli organi dello stato, oltre ad un generico ma significativo richiamo alla lotta contro la corruzione del sistema politico. Questa marcia, definita Bersih 2.0, aveva nuovamente destato grande attenzione da parte dei media. Sempre in questa occasione, l'avvocato di origine indiana Ambiga Sreenevasan, una ex presidente del Bar Council, era emersa come portavoce principale del movimento.

A seguito al successo mediatico della marcia nell'ambito del Bersih 2.0, il governo si era visto costretto a creare una commissione parlamentare per venire incontro ad alcune delle richieste dei manifestanti. Il rapporto della commissione parlamentare era stato approvato dal parlamento il 3 aprile del 2012, con 22 raccomandazioni alla commissione elettorale. Il rapporto di maggioranza era però stato considerato insufficiente dal movimento Bersih, che aveva proseguito le mobilitazioni, arrivando a chiedere le dimissioni della commissione elettorale e la presenza di osservatori internazionali per le elezioni del 2013.

In un clima di crescente conflittualità e di elezioni oramai incombenti, l'alleanza di ONG e d'organizzazioni della società civile aveva organizzato per il 28 aprile 2012 una mobilitazione denominata Bersih 3.0, con una manifestazione a Kuala Lumpur e presidii in altre 10 città. Oltre alle consuete rivendicazioni di natura elettorale, per la prima volta la protesta si era saldata con altre lotte in corso nel paese su tematiche diverse. In particolare, il movimento era stato affiancato dai manifestanti ambientalisti impegnati nella lotta contro un impianto di raffinazione delle cosiddette «terre rare» in fase di realizzazione a Kuantan da parte della azienda australiana Lynas Corporations [AM 2012, pp. 301-2]. La realizzazione di questo impianto, per cui il governo di Najib Tun Razak si era impegnato a fondo, garantendo all'azienda australiana, tra altri vantaggi, un'esenzione dalle imposte per un periodo di 12 anni, aveva suscitato numerose perplessità e

generato vaste proteste dapprima tra la popolazione di Kuantan e in seguito a livello nazionale.

La manifestazione di Kuala Lumpur, sebbene pacifica, era stata attaccata dalla polizia che aveva disperso la folla con l'uso di idranti e gas urticanti, procedendo in seguito a numerosi arresti. In un clima caratterizzato dal successo delle mobilitazioni, gli occhi del mondo erano puntati sul processo elettorale e su come la coalizione Bersih 3.0 avrebbe reagito ai risultati. Nonostante fosse nato come protesta nei confronti del governo del BN, il movimento aveva rifiutato ogni forma di aperto sostegno nei confronti dell'opposizione del PR. Anzi, agendo come controllore della situazione nel corso delle elezioni, gli attivisti appartenenti alla Bersih 3.0 hanno denunciato intimidazioni e brogli sia da parte dei governi statali in carica appartenenti al BN, sia da parte del governo del PR dello stato di Selangor.

In seguito all'annuncio dei risultati elettorali, il movimento ha proseguito nel denunciare i presunti brogli e le intimidazioni, ma è stato presto offuscato dalla dura presa di posizione da parte del leader del cartello delle opposizioni, Anwar Ibrahim. Il 6 maggio, Ibrahim ha definito il risultato uscito dalle urne come «la più grande frode elettorale nella storia del paese» [W/ST 6 maggio 2013, «Malaysian PM Najib sworn in as Anwar plans protest rally»], chiamando a raccolta tutti i malaysiani per due giorni di sciopero generale e di protesta. Questa si è conclusa l'8 maggio, con una grande manifestazione di 120.000 persone, in cui Ibrahim ha parlato ai suoi sostenitori, rincarando la dose con accuse di brogli e di frodi elettorali nei confronti di Najib e del BN.

La questione dell'effettiva regolarità del voto rimane controversa. Gli osservatori internazionali ammessi a controllare sono stati solamente 18, appartenenti a paesi dell'ASEAN. Oltre a questi, erano attivi circa 1.700 osservatori locali appartenenti a 17 diverse ONG, alcune delle quali facevano riferimento al network Bersih 3.0 [W/ST 4 maggio 2013, «18 foreign observers and 1,200 local ones will witness Malaysian poll»].

8. *Il nuovo governo e le sfide in economia*

Nonostante l'incertezza politica determinata dall'attesa delle elezioni, nella prima parte del 2013 l'economia malaysiana ha continuato a crescere, sebbene ad un livello leggermente inferiore rispetto all'anno precedente. Il primo trimestre ha registrato un aumento del PIL (prodotto interno lordo) del 4,1% e il secondo trimestre ha confermato il dato, con un + 4,2% [DUP novembre 2013].

La Malaysia continua a crescere e l'economia apparentemente è in buona salute. È innegabile che il paese sia riuscito a «mettere in sicurezza» il proprio sistema economico, duramente colpito dalla crisi del 2008, ma in grado di reagire con rapidità ed efficacia alla recessione.

Questo è indubbiamente il risultato più spendibile del primo mandato di Najib, che infatti ha insistito molto nel corso della campagna elettorale sulle questioni di natura economica. Dietro questi dati si celano però alcuni problemi strutturali che potrebbero in futuro minare gli ambiziosi piani del governo per il prossimo decennio. L'economia malaysiana continua a dipendere fortemente dalle esportazioni, che hanno però fatto registrare una contrazione. Solo nel secondo trimestre dell'anno, infatti, le esportazioni sono calate del 5,6%, un dato che risente della riduzione della domanda globale da parte di Cina, Giappone, Stati Uniti e Unione Europea. Questo calo delle esportazioni è avvenuto nonostante un consistente deprezzamento della valuta nazionale, il *ringgit*, calato del 7% nei primi 6 mesi dell'anno rispetto al dollaro statunitense.

In presenza di un calo nelle esportazioni, l'economia è stata trainata da un consistente aumento della domanda interna, che ha fatto registrare un incremento dell'8% rispetto all'anno precedente. Va detto però che una parte consistente dell'aumento della domanda interna è il risultato di alcune misure populiste, motivate da ragioni elettorali, intraprese dal governo nella legge finanziaria del 2012, quali un aumento degli stipendi dei dipendenti pubblici compreso tra 7% e il 13% e la concessione di sussidi consistenti per i lavoratori agricoli, gli studenti ed alcune categorie professionali come gli autisti di taxi. Queste misure prese dal governo del BN hanno favorito un aumento dei consumi ma al contempo hanno contribuito ad innalzare il deficit di bilancio al livello allarmante del 4,5% del PIL per l'anno 2012. Nonostante che il governo si sia posto l'obiettivo di una riduzione del deficit al di sotto del 3,5% del PIL per il 2013, le stime non sembrano andare in questa direzione. Il debito pubblico ha raggiunto nel 2012 la quota del 53,5% rispetto al PIL, la cifra più alta da 18 anni a questa parte [Sivalingam 2012, p. 1]. Il debito pubblico è aggravato sia dal persistente sistema clientelare di concessione di sussidi, che rende altamente improduttiva una quota consistente della spesa pubblica, sia dalla mancanza di una politica di riforme che possa allargare la base fiscale. Per questo motivo, nel luglio del 2013, l'agenzia di rating Fitch ha ridotto le prospettive della Malaysia, portando l'indice da "stabile" a "negativo" [DUP novembre 2013].

Nel tentativo di ridurre il deficit, il governo ha approvato nel settembre 2013 delle misure di diminuzione dei sussidi sui carburanti, che incidono per 7 miliardi e mezzo di dollari sul bilancio dello stato, e ha annunciato ad ottobre l'introduzione di una nuova tassa su beni e servizi. Ciò nonostante le misure prese dal governo sembrano piuttosto timide. Pesano i timori che tagli ai sussidi ed aumento della pressione fiscale possano ridurre i consumi interni in una fase in cui le esportazioni non stanno andando bene.

La legge di bilancio del 2014, annunciata all'inizio di dicembre, non sembra però contenere misure di grande incisività. La tassa sui

beni e sui servizi verrà applicata a partire dal 1° aprile del 2015 e sostituirà le precedenti imposte sulle vendite. L'imposta sarà del 6%, un livello piuttosto basso se si considera che le tasse che vengono abolite sono tra il 6% e il 10%. Inoltre il bilancio per il 2014 contiene una riduzione di un punto percentuale delle tasse sui profitti delle imprese, che scenderanno dal 25% al 24%, e una diminuzione delle imposte sui redditi medi e medio bassi tra l'1 e il 3%. Solamente la tassazione sulle transazioni immobiliari è stata aumentata significativamente, nel tentativo di arrestare l'incremento dei costi delle abitazioni.

La legge di bilancio dimostra come il governo sia disponibile ad applicare alcune delle classiche ricette dell'FMI (Fondo Monetario Internazionale), come la riduzione delle tasse sulle imprese e la rinuncia all'introduzione di politiche fiscali redistributive. Tuttavia, a questa disponibilità teorica non corrisponde la capacità/volontà di attuare i tagli richiesti dallo stesso FMI, che imporrebbero scelte impopolari, ma senza i quali il deficit ed il debito pubblico sono destinati ad aumentare. Di conseguenza, nonostante che da un lato sia stato annunciato l'obiettivo di riportare il deficit al di sotto del 3,5% nel 2014, dall'altro, non sono state prese misure concrete di riduzione della spesa. E questo è avvenuto nonostante che Najib, che ha appena iniziato un nuovo mandato, sia in teoria nella condizione migliore per applicare riforme e tagli. In realtà, come nota l'economista dell'Università di Singapore Bridget Welsh: «Questo è uno dei paradossi della spesa di Najib: ha aumentato salari che non potranno essere più ridotti se non con grandi difficoltà, aumentando quindi la spesa pubblica, mentre nel contempo ha ridimensionato duramente i progetti di spesa del governo attraverso i tagli al budget. Questi tagli sono evidenti nel settore delle infrastrutture, nel minore supporto finanziario dello stato per tutti i cittadini e nella diminuzione dei fondi per la formazione ed il miglioramento professionale dei dipendenti pubblici» [Welsh 2013, § 3]

A pesare sulla spesa pubblica vi è poi sempre l'annosa questione attorno a cui ruota oramai da quarant'anni la vita politica della Malaysia, ovvero i fondi spesi a favore del miglioramento delle condizioni di vita dei bumiputera. Il programma denominato BEE (*Bumiputera Economic Empowerment*) consiste in stanziamenti annui di circa 30 miliardi di *ringgit* (circa 10 miliardi di dollari statunitensi), senza che il programma abbia alcun reale obiettivo né linee guida e tempistiche precise per i progetti cui è destinato. Il BEE è oramai da anni sotto i riflettori poiché è considerato una fonte di spesa altamente improduttiva che produce clientelismo e crescente corruzione, oltre ad essere considerato un programma discriminatorio. Ciò nonostante, una legge di bilancio dopo l'altra continua a confermare questa voce di spesa. I ministri della UMNO sanno molto bene che gran parte del destino politico del movimento dipende dal mantenimento di queste forme di favori e di vantaggi per una parte consistente del proprio elettorato.

Nel complesso, la Malaysia resta un paese in bilico, con alcuni indicatori che sembrano quelli di un paese sviluppato e altri che sembrano ricondurre ad un paese emergente. Di questo passo non è però certo che l'obiettivo enunciato nel 2010 da Najib Tun Razak con la presentazione del programma economico definito *Economic Transformation Programme* (ETP), quello cioè di portare il reddito medio annuo pro capite dei malaysiani a 15.000 dollari statunitensi entro il 2020, venga raggiunto. Oggi il reddito medio pro capite dei malaysiani è di poco più di 11.550 dollari [FMI gennaio 2013]. Si tratta di un valore di tutto rispetto per un paese dell'area ASEAN, ma ancora lontano dalla soglia che Najib e il suo governo considerano quella di un paese «pienamente sviluppato», ovvero 20.000 dollari americani. Inoltre la Malaysia resta un paese caratterizzato da una distribuzione molto diseguale della ricchezza, con un coefficiente di Gini di 46,2 nel 2012. Dato che il coefficiente Gini varia fra un minimo di 0, coincidente con l'equidistribuzuione della ricchezza, e un massimo di 1, coincidente con la massima disuguaglianza, il dato appena riportato pone la Malaysia al 36° posto nel mondo per ineguaglianza di reddito ed addirittura al primo posto in Asia [W/S 3 agosto 2013, «Malaysia's Income Distribution Inequality still high»].

La sfida della redistribuzione del reddito è necessariamente quella più importante per il nuovo governo malaysiano, insieme a quella di assicurare una crescita bilanciata anche tra le diverse comunità, oltre che tra le diverse aree del paese. Queste sfide si pongono innanzi ad un nuovo governo che si presenta forte di una maggioranza parlamentare rinnovata ma cosciente anche di essere oramai minoranza nel paese. I prossimi cinque anni saranno decisivi nel dire se la Malaysia sarà destinata ad un cambiamento politico, come richiesto dai settori più produttivi e moderni della società, oppure se Najib e il suo BN saranno in grado, anche attraverso riforme coraggiose, di assicurare un futuro vincente ad una delle più longeve dinastie politiche della storia delle democrazie.

Chiave delle abbreviazioni dei riferimenti bibliografici usati nel testo

AM

2010 «Asia Marior. Ripresa economica, conflitti sociali e tensioni geopolitiche in Asia», Emil di Odoya, Bologna 2011;

2011 «Asia Maior. L'Asia nel triangolo delle crisi giapponese, araba ed europea», Emil di Odoya, Bologna 2012;

2012 «Asia Maior. Rallentamento dell'economia e debolezza politica ed economica in Asia», Emil di Odoya, Bologna 2011.

ECM «Election Commission of Malaysia»

2010 *Keputusan Pilihan Raya Umum Parlimen. Dewan Undangan Negeri*, 2 febbraio, (versione originale in bahasa malaysia con traduzione in inglese) (http://semak.spr.gov.my/spr/laporan/5_KedudukanAkhir.php).

FMI «Fondo Monetario Internazionale»
2013 *Report for Malaysia*, 23 gennaio.

DS «Department of Statistics, Government of Malaysia»
2010 *2010 Population and Housing Census of Malaysia* (ttp://www.statistics.gov.my/portal/download_Population/files/census2010/Taburan_Penduduk_dan_Ciri-ciri_Asas_Demografi.pdf).

DUP «Deloitte University Press»
2013 *Malaysia: Clouds on the horizon*, *Asia Economic Outlook 2013*, novembre (http://dupress.com/articles/asia-pacific-economic-outlook-november-2013-malaysia).

MM «Mingguan Malaysia»

W/BBC «BBC News Asia Edition» (http://www.bbc.co.uk/news/world/asia).
W/GT «Global Times» (http://www.globaltimes.cn).
W/MI «The Malaysian Insider» (http://www.themalaysianinsider.com).
W/PW «Politweet Malaysia» (http://www.politweet.org/site/main.php).
W/ST «Straits Times» (http://www.straitstimes.com).
W/S «The Star» (http://www.thestar.com.my).

W/WB «World Bank»
2010 *Data, GDP growth (annual %)* (http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG).

Liow, Joseph
2013 Malaysian elections results deepen Country's bitter ethnic divide, in «Global Times», 20 maggio

Manickam, Janackey Raman
2009 *The Malaysian Indian Dilemma. The Struggles and Agony of the Indian Community in Malaysia*, Nationwide Human Development and Research, Kuala Lumpur.

Noor, Farish,
2008 *The Hindu Rights Action Force (HINDRAF) of Malaysia: Communitarianism Across Borders*, Rajaratnam School of International Studies (RSIS), Kuala Lumpur.

Sivalingam, G.
2012 *The Deficit Dilemma in Malaysia*, ISES, Singapore.

Welsh, Bridget
2013 *Najib's Budget an Acid Test*, in «Malaysia Kini» (http://blog.limkitsiang.com/2013/10/26/najibs-budget-2014-acid-test).

Indonesia 2013: rallentamento economico e tensioni politiche

di Marco Vallino

1. *Introduzione*

Nel corso del 2013 l'economia indonesiana subiva per la prima volta un rallentamento, dopo anni di crescita vertiginosa, dovuto all'aggravarsi della situazione economica regionale e globale. L'eccessiva esposizione nei mercati finanziari internazionali, la dipendenza da esportazioni di materie prime nei mercati in forte rallentamento economico ed una forte svalutazione della moneta nazionale, la *rupiah*, erano solo alcune delle varie cause che avevano fatto scricchiolare la brillante crescita economica verificatasi durante il governo dell'uscente Susilo Bambang Yudhoyono.

Alla vigilia delle nuove elezioni legislative e presidenziali, previste per il 2014, la battaglia politica era concentrata sulla scelta preliminare dei candidati alla presidenza, piuttosto che sulla modifica di un sistema elettorale che limitava l'accesso a nuove forze politiche.

A 15 anni dalla caduta del regime militare di Suharto e dall'instaurazione della democrazia, l'Indonesia era controllata da tre dinastie politiche ancora completamente legate al vecchio regime. Oltre a controllare il sistema elettorale, in modo da evitare l'ascesa di nuove formazioni politiche, queste dinastie erano portavoce e complici del revisionismo storico sul passato del paese.

2. *Effetti della crisi economica globale sull'arcipelago indonesiano*

Nel corso del 2013 le potenzialità dell'economia indonesiana venivano meno di fronte alla volatilità dei mercati finanziari internazionali, che ne mettevano in luce le fragilità strutturali.

A differenza delle altre economie nella regione, nel corso del 2012 l'economia indonesiana aveva ancora dato buoni segnali di crescita grazie a due principali fattori: una crescente domanda interna, alimentata da un potere d'acquisto ancora sufficientemente alto, e la forte presenza di investimenti diretti esteri, attratti dalle particolari condizioni del mercato indonesiano, caratterizzato da grandi dimensioni e dal ridotto costo della mano d'opera) [AM 2012, pp. 321-22].

Tuttavia, nel corso del 2013, una serie concatenata di eventi dimostrava come questa eccessiva dipendenza dagli investimenti esteri fosse, in realtà, una fragilità difficilmente compensabile.

La prima scintilla ad innescare il rallentamento dell'economia dell'arcipelago si era accesa a maggio, quando speculazioni riguardo alla possibile decisione della Federal Reserve (FED) degli Stati Uniti di ridurre il cosiddetto programma Quantitative Easing (QE), avevano iniziato a circolare nei mercati finanziari. Il QE era un meccanismo avviato dalla FED nel settembre del 2012 per la ripresa dell'economia statunitense e aveva come principali obiettivi il mantenimento di bassi tassi di interesse e la promozione degli investimenti per stabilizzare la crisi occupazionale degli Stati Uniti. Questo programma aveva avuto un grande effetto sull'economia di molti paesi emergenti nei quali buona parte dei fondi messi a disposizione dal programma erano stati riversati sotto forma di investimenti diretti esteri [W/II 18 settembre 2013, «The impact of the Fed's Quantitative Easing Programme on emerging Indonesia»]. All'indomani della notizia che la FED avrebbe potuto interrompere il programma QE, un'ingente quantità di dollari veniva ritirata dagli investimenti in Indonesia, rivelando la fragilità del sistema economico del paese. Nel solo mese di giugno, infatti, il flusso di capitali in uscita raggiungeva i 1,7 miliardi di dollari [ibidem].

Inoltre, l'effetto della volatilità dei mercati finanziari sull'Indonesia era accentuato da altri tre principali problemi concatenati fra di loro, che incentivavano gli investitori a ritirare gli investimenti dall'arcipelago. Il primo era l'enorme deficit annuale della bilancia dei pagamenti che, a giugno 2013, aveva raggiunto i 9,8 miliardi di dollari, l'equivalente del 4,4% dell'intero PIL nazionale [W/BI 16 agosto 2013, «Indonesia's Balance of Payments deficit decreases»]. Il secondo problema era dato dalla natura delle esportazioni indonesiane, di cui il 60% era composto da materie prime, in gran parte esportate allo stato grezzo. L'instabilità economica globale aveva ridotto la domanda di materie prime indonesiane da parte dei principali partner commerciali, primi fra tutti Cina e India. La stagnazione della situazione economica globale e il rallentamento delle due principali economie di destinazione delle esportazioni indonesiane, quella cinese e quella indiana, avevano provocato, fin dalla fine del 2011, una riduzione delle esportazioni ed un conseguente deterioramento della bilancia dei pagamenti [W/II 18 settembre 2013, «Current account deficit of Indonesia expected to ease to 2,5% of GDP»]. Il terzo ostacolo era rappresentato dalla politica di sussidio ai carburanti, strumento utilizzato dalle autorità indonesiane per evitare che la volatilità dei prezzi del petrolio potesse mettere in ginocchio l'economia del paese. La politica di sussidi ai carburanti era tuttavia una delle maggiori voci del deficit del bilancio pubblico e di quello corrente della bilancia dei pagamenti, considerando che nel solo 2012 questi sussidi erano

costati allo stato 20 milioni di dollari USA [W/JG 18 giugno 2013, «Indonesia's fuel-subsidy is good, more still needed»]. Questa misura stava diventando, negli ultimi anni, un tema al centro del dibattito politico. A fronte di disponibilità limitate di spesa pubblica, la politica dei sussidi aumentava di anno in anno (18 milioni di dollari nel 2011, 20 milioni nel 2012) a causa della crescita del consumo di carburanti nel paese. Infatti, oltre ad essere una spesa che poteva variare notevolmente in base alle oscillazioni del prezzo del petrolio, era una spesa destinata ad aumentare enormemente, secondo le previsioni della International Energy Agency (IEA). Secondo le proiezioni realizzate dall'IEA sulla base dell'andamento storico fino al 2013, i paesi del Sud-est asiatico sarebbero infatti destinati a registrare un aumento dell'80% nel consumo di energia entro il 2035. Questo incremento è tanto più preoccupante, considerato il fatto che tutti i paesi della regione sono prevalentemente degli importatori di petrolio, destinati quindi a divenire sempre più dipendenti dalle importazioni [W/IEA 2 ottobre 2013, «Southeast Asia's growing energy demand to be felt well beyond the region»].

Nonostante che mancasse meno di un anno alle elezioni del 2014, il governo di Yudhoyono, spinto dall'estrema necessità di risollevare la situazione finanziaria dello stato, a metà giugno presentava alla camera dei rappresentanti del popolo, *Dewan Perwakilan Rakyat* (DPR), un disegno di riforma che prevedeva un ridimensionamento dei sussidi ai carburanti [W/JP 15 giugno 2013, «Second round of fuel price misery already planned»]. Con i voti contrari dell'opposizione, oltre che di un partito della coalizione di governo, il *Prosperous Justice Party* (PKS), il disegno di legge veniva ufficialmente approvato il 17 giugno. Dopo cinque giorni, il venerdì successivo, le autorità davano l'autorizzazione all'aumento dei prezzi dei carburanti; la benzina aumentava così del 44%, raggiungendo il prezzo di 66 centesimi di dollaro al litro, mentre il gasolio aumentava del 22% [W/E 22 giugno 2013, «Fuel subsidies in Indonesia: unpriming the pump»]. Anche se la manovra avrebbe dovuto portare a benefici di lungo periodo, tra cui la razionalizzazione del consumo dei carburanti e la minore fragilità dell'economia indonesiana, a fronte delle oscillazioni del prezzo del petrolio, nel breve periodo l'effetto era l'aumento dell'inflazione e la svalutazione della *rupiah*.

Ad agosto l'inflazione raggiungeva l'8,8% stimolata, oltre che dall'aumento del prezzo del carburante, dall'inizio dell'anno scolastico e dalle feste religiose musulmane, che facevano aumentare il prezzo di alcuni beni alimentari [ADB «Asian Development Outlook 2013»]. Con l'obiettivo di controllare l'inflazione e di porre un freno al deficit pubblico attraverso la riduzione delle importazioni ed uno stimolo alle esportazioni e agli investimenti, *Bank Indonesia* (BI), la banca di stato indonesiana, in concerto con il governo attuava una serie di misure monetarie e fiscali. A partire da giugno fino alla fine del

2013 la BI aumentava ben 5 volte il tasso d'interesse, raggiungendo un valore del 7,7%, il più alto dal 2009. Nel breve periodo, tuttavia, queste misure finivano per rallentare ulteriormente la crescita economica indonesiana.

Inoltre, dopo aver tagliato considerevolmente il sussidio sui carburanti, ad agosto il governo attuava un pacchetto di politiche fiscali volte a ridurre le importazioni, a promuovere le esportazioni e a incentivare gli investimenti diretti esteri. Muovendosi sempre più pericolosamente verso una dipendenza dalla finanza estera, il governo aumentava le quote limite della proprietà straniera degli investimenti nel paese [W/BB 6 novembre 2013, «Indonesia to ease curbs on foreign investment as growth slows»].

Queste manovre, dal punto di vista macro-economico ottenevano il risultato di risanare il deficit corrente. A fine anno, tuttavia, la Banca Mondiale riduceva le aspettative di crescita dell'economia dell'arcipelago indonesiano, previste per il 2014 [WB 2013]. Per la prima volta, dopo il terremoto finanziario che tra il 2008 e il 2009 aveva colpito il Sud-est asiatico, l'economia indonesiana dava segnali di crisi. Le politiche monetarie della banca nazionale e il pacchetto di politiche economiche del governo non erano state in grado di stabilizzare la volatilità economica del paese, dimostrando la fragilità del modello di sviluppo basato sulla dipendenza dagli investimenti esteri. La riduzione del sussidio sui carburanti, unita all'inflazione della moneta nazionale aveva fatto aumentare il costo della vita. In vista delle elezioni legislative e presidenziali del 2014, il partito al governo, il *Partai Demokrat* di Susilo Bambang Yudhoyono rischiava di perdere ulteriormente la fiducia nell'elettorato già duramente messa alla prova a causa degli scandali di corruzione degli anni passati [AM 2012, pp. 331-33].

3. *Elezioni alle porte, democrazia a rischio*

3.1. *Elezioni esclusive: il controllo delle dinastie politiche*

La politica indonesiana durante il 2013 era dominata dalla prospettiva delle elezioni parlamentari e presidenziali, in programma nel 2014. Alla vigilia del quarto appuntamento elettorale, dopo le dimissioni del presidente Suharto nel 1998, il sistema elettorale indonesiano limitava l'ascesa di nuove forze politiche e conservava il potere di presentare candidati alla carica di presidente nelle mani dei maggiori partiti politici controllati da élite politiche dinastiche. Proprio queste dinastie politiche controllavano il sistema elettorale, rendendo sempre più esclusivo il terreno di gioco con l'obiettivo di mantenere il potere politico nelle loro mani.

Dalla conclusione del regime militare di Suharto, nel 1998, ogni cinque anni, si erano tenute in Indonesia le elezioni generali del parlamento e del presidente della repubblica. Il complesso sistema elettorale indonesiano prevedeva una votazione generale, nella quale circa 190 milioni di elettori erano chiamati a votare per quattro diverse istituzioni: le due camere del parlamento nazionale, le assemblee provinciali e quelle distrettuali.

Il parlamento nazionale, *Majelis Permusyawaratan Rakyat* (MPR) era composto dai 560 seggi della *Dewan Perwakilan Rakyat* (DPR), la camera dei rappresentanti del popolo sommati ai 132 seggi della *Dewan Perwakilan Daerah* (DPD), la camera dei rappresentanti regionali. Oltre agli organi nazionali, ciascun elettore avrebbe dovuto votare per la sua rispettiva assemblea provinciale, la *Dewan Perwakilan Rakyat Daerah-I* (DPRD-I), oltre che per la rispettiva assemblea legislativa distrettuale *Dewan Perwakilan Rakyat Daerah-II* (DPRD-II).

La legge elettorale del 2008 imponeva che solo i partiti che ottenevano almeno il 2,5% dei voti potessero avere seggi in parlamento. Dei partiti ammessi ad avere seggi nel parlamento, solo quelli che ottenevano il 20% dei seggi della DPR e/o il 25% dei voti totali potevano presentare un candidato per l'elezione presidenziale. Nelle elezioni del 2009, solo 9 partiti sui 38 partecipanti avevano superato la soglia del 2,5% dei voti, ottenendo così una rappresentanza nella DPR. Di questi 9, solo 3 avevano potuto proporre un presidente accompagnato da un vice presidente. Come nelle precedenti elezioni del 2004, i tre partiti che avevano raggiunto il quorum per concorrere alle elezioni presidenziali del 2009 erano stati il *Partai Demokrat* (PD), il *Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan* (PDI-P) e il *Partai Golongan Karya* (Golkar). Questi tre partiti erano l'espressione di tre famiglie che controllavano il potere politico del paese: gli Yudhoyono (PD), i Sukarno (PDI-P) e i Bakrie (Golkar) [W/ST, 12 aprile 2013, «Indonesia's narrow road of dynastic politics»].

Mentre i mezzi di comunicazione nazionali tendevano a focalizzare l'attenzione sui candidati presidenziali presentati dai vari partiti politici, minore importanza veniva data alla legge elettorale. Nonostante che alcuni studiosi ritenessero necessario modificare il meccanismo elettorale, eliminando le soglie che impedivano ai partiti sia di avere seggi in parlamento, sia di presentare candidati alle elezioni presidenziali, i maggiori partiti, forti della maggioranza della DPR, avevano opposto resistenza a qualsiasi cambiamento che potesse eliminare o erodere quegli sbarramenti elettorali [W/JG 30 settembre 2012, «Indonesia's election threshold levels called unconstitutional»]. A settembre 2013, il portavoce della DPR, Pramono Anung Wibowo, rendeva pubblica l'opinione della maggioranza della DPR di non avere intenzione di apportare modifiche alla legge per l'elezione del presidente [W/JG 13 settembre 2013, «Presidential threshold likely here to stay»]. L'unico cambiamento, rispetto al sistema utilizzato per

le elezioni del 2009, era avvenuto nell'aprile 2012, quando la DPR aveva varato un emendamento alla legge del 2008, che prevedeva un aumento della soglia di ammissione dei partiti politici al parlamento dal 2,5% al 3,5% dei voti.

3.2. *Un paese senza verità*

A fine 2012, una co-produzione cinematografica che coinvolgeva Danimarca, Gran Bretagna e Norvegia, diretta da Joshua Oppenheimer, Christine Cynn ed un terzo regista anonimo realizzava un film-documentario sullo sterminio di massa dei membri del partito comunista indonesiano, il *Partai Komunis Indonesia* (PKI), condotto dal regime militare asceso al potere in Indonesia tra il 1965 e il 1966. All'alba del 1° ottobre 1965, un gruppo che si faceva chiamare il «Movimento del 30 Settembre» aveva assassinato sei generali, tra cui il comandante supremo dell'esercito indonesiano, *Tantara Nasional Indonesia* (TNI). Sopravvissuto all'orchestrato colpo di stato, il generale Haji Mohammad Suharto aveva utilizzato lo stato di emergenza per sbalzare dal potere l'allora presidente Sukarno e per avviare il massacro di tutti coloro che erano accusati di appartenere o di essere favorevoli al PKI, per instaurare un regime militare senza oppositori politici [Roosa 2010, pp. 3-33]. Questo episodio cruciale della storia indonesiana aveva portato ad oltre trent'anni di dittatura militare da parte di Suharto, la cui eredità si viveva ancora così palesemente alla vigilia delle elezioni del 2014.

The Act of Killing, era il significativo titolo del documentario che rappresentava la più evidente risposta alla negazione della verità storica, sistematicamente portata avanti dalle autorità indonesiane. Nel luglio 2012, infatti, la commissione nazionale per i diritti umani, *Komisi Nasional Hak Asasi Manusia* - Komnas (HAM), aveva giudicato come gravi violazioni dei diritti umani i fatti avvenuti in Indonesia tra il 1965 e il 1966. Nonostante il giudizio chiaro della Komnas HAM e la sua raccomandazione nei confronti della procura generale della repubblica affinché avviasse indagini per punire i militari responsabili di tali crimini, nessuna azione era stata messa in atto, garantendo, ancora una volta, l'assoluta impunità dei carnefici [AM 2012].

La drammaticità del documentario stava nella ricostruzione di alcuni massacri da parte di due veri carnefici. L'ex gangster Anwar Congo, protagonista del film nel ruolo di se stesso, portava alla luce l'immutato ruolo istituzionale delle organizzazioni criminali paramilitari tra le quali la *Pemuda Pancasila*, con oltre tre milioni di affiliati, era solo la più importante [Melvin 2013].

The Act of Killing, che aveva riscosso un grande successo in tutto il mondo, vincendo 33 premi, era invece un insuccesso nei cinema dell'arcipelago [W/JP 30 settembre 2013, «What's next after "Act of killing"»].

4. *Tensioni crescenti sul fronte internazionale*

La politica estera perseguita dal governo Yudhoyono durante il suo secondo mandato era stata caratterizzata dal tentativo di accrescere l'influenza regionale del paese, sfruttando la struttura dell'ASEAN per controbilanciare le influenze esterne sui paesi del Sud-est asiatico. In questo contesto l'Indonesia aveva cercato di mediare tra la dipendenza economica dalla Cina e l'alleanza strategica con gli Stati Uniti. Tuttavia, lo strappo diplomatico avvenuto durante la riunione ministeriale dell'ASEAN, tenutasi in Cambogia nel giugno 2012, aveva dimostrato da una parte l'estrema importzanza dell'influenza esercitata da Cina e da Stati Uniti sui paesi del Sud-est asiatico, dall'altra l'incapacità dell'Indonesia di controbilanciare tale influenza. Nonostante che la polarizzazione all'interno dei paesi ASEAN impedisse all'Indonesia di controbilanciare le influenze cinesi e statunitensi sui paesi del Sud-est asiatico, l'Indonesia cercava comunque di stemperare le crescenti tensioni tra Washington e Pachino, legate alle dispute territoriali nel Mar Cinese Meridionale [AM 2012]. La politica estera condotta dal ministro Marty Natalegawa consisteva, quindi, nel mantenimento di buoni rapporti sia con gli Stati Uniti, in quanto storico alleato strategico militare, sia con la potenza economica cinese, secondo partner commerciale più importante per l'Indonesia, dopo il Giappone.

Questa politica estera moderata che aveva caratterizzato il governo Yudhoyono nei precedenti anni veniva scossa, nel corso del 2013, da due eventi che coinvolgevano i rapporti con la vicina Australia e con gli Stati Uniti.

La campagna elettorale sviluppatasi in Australia nel corso dell'estate per le elezioni federali del 7 settembre 2013 aveva visto lo scontro tra il governo uscente del *Labor Party* e i conservatori della coalizione liberal nazionale, *Liberal-National Coalition*. Un tema fondamentale affrontato dalle due parti era stata la politica estera, in particolare la questione relativa alla gestione dei richiedenti asilo diretti in Australia via mare attraverso l'Indonesia [W/JP 30 settembre 2013, «What's next after "Act of killing"»]. All'indomani dell'elezione, il nuovo governo australiano della *Liberal-National Coalition* dava attuazione al nuovo regime militare di protezione dei confini australiani (*Operation Sovereign Borders*), contro le ondate di richiedenti asilo [W/WS 21 settembre 2013, «New Australian government appoints military commander to oversee anti-refugee regime»]. La politica degli australiani metteva le operazioni di protezione dei confini direttamente sotto il controllo dei comandanti dell'esercito e prevedeva, tra le altre iniziative, che qualsiasi nuova barca di richiedenti asilo diretta verso le coste australiane venisse riportata nel luogo di partenza: in Indonesia [W/WS 21 settembre 2013, «New Australian government appoints military commander to oversee anti-refugee regime»]. L'immigrazione via mare era, da anni, un tema scottante nelle relazioni bilaterali tra Giacarta

e Canberra. Se da un lato le autorità indonesiane non potevano o non volevano mantenere un controllo su vasta scala del fenomeno, dall'altra le autorità australiane si rifiutavano non solo di dare asilo, ma anche di intervenire per soccorrere le barche in avaria o in difficoltà, provocando, in taluni casi, la morte dei migranti [W/WS 31 ottobre 2011, «Ten years on: the SIEV X tragedy and the assault on democratic rights»].

Il neo eletto primo ministro australiano Tony Abbott, poco attento ai rapporti con Giacarta, giocava subito la carta della politica estera aggressiva, attuando, senza esitare, il piano militare di difesa dei confini nazionali [W/WS 28 settembre 2013, «Australian "border protection" regime fuels dispute with Indonesia»]. La dichiarata intenzione di riportare fino alle coste indonesiane le barche dei rifugiati veniva considerata come un'inaccettabile violazione della sovranità nazionale indonesiana da parte del ministro degli esteri indonesiano Marty Natalegawa.

Se la politica aggressiva sulla questione dei rifugiati gelava i rapporti tra l'Indonesia e il neo eletto governo australiano, la pubblicazione delle notizie relative allo spionaggio portato avanti dall'Australia nei confronti di alcune autorità indonesiane, tra cui lo stesso presidente Yudhoyono, non faceva che sprofondare questa relazione di vicinato ai più bassi livelli dai tempi della crisi di Timor Est nel 1999.

Alla fine di ottobre 2013, il quotidiano «Sydney Morning Herald» pubblicava un rapporto sulla campagna di spionaggio guidata dagli Stati Uniti nei paesi dell'Asia. Nell'ambito di questa operazione, risultava evidente che l'ambasciata australiana a Giacarta era stata usata per spiare l'Indonesia. Oggetto dello spionaggio era stato, in particolare, Susilo Bambang Yudhoyono, il cui telefono era stato messo sotto controllo [W/R 1° novembre 2013, «Indonesia summons Australian ambassador over US-led spying report»]. Nonostante che Yudhoyono chiedesse pubblicamente le scuse ufficiali delle autorità australiane, il primo ministro Abbott manteneva un atteggiamento arrogante, volto più a caratterizzare la propria figura a livello nazionale con una politica estera decisa, che a riallacciare i rapporti con il vicino colosso indonesiano. Le autorità indonesiane rispondevano all'atteggiamento australiano riducendo a zero i loro progetti di cooperazione militare, di polizia e di intelligence con Canberra [W/WS 27 novembre 2013, «Indonesia maintains suspended relations with Australia as spying allegations widen»].

Se da un lato, per la prima volta era l'Australia a preoccuparsi maggiormente per la crisi dei rapporti con l'Indonesia, dall'altra il governo Yudhoyono vedeva nello scontro diplomatico un'opportunità per riconquistare la simpatia dell'elettorato indonesiano prima delle elezioni del 2014. Tuttavia, solo le future elezioni avrebbero potuto dimostrare quali fossero i reali sentimenti degli indonesiani sui dieci anni di governo del PD, in un contesto caratterizzato dalla crisi eco-

nomica, dalla dilagante corruzione e dalle crescenti tensioni internazionali.

Chiave delle abbreviazioni dei riferimenti bibliografici usati nel testo

ADB «Asian Development Bank».
2013 Asian Development Outlook, Manila.

AM
2012 «Asia Maior». Rallentamento dell'economia e debolezza della politica in Asia, Edizioni Odoya, I Libri di Emil, Bologna 2013.

W/BB «Bloomberg Businessweek» (http://www.businessweek.com).
W/BI «Bank Indonesia» (http://www.bi.go.id).
W/E «Economist» (http://www.economist.com).
W/IEA «International Energy Agency» (http://www.iea.org).
W/II «Indonesia Investments» (http://www.indonesia-investments.com).
W/JG «Jakarta Globe» (http://www.thejakartaglobe.com).
W/JP «Jakarta Post» (http://www.thejakartapost.com).
W/R «Reuters» (http://www.reuters.com).
W/ST «The Straits Times» (http://www.straitstimes.com).
W/WS «World Socialist Web Site» (http://www.wsws.org).

Melvin, Jess
2013 *An interview with Joshua Oppenheimer*, in «Inside Indonesia», n. 112 (http://www.insideindonesia.org/current-edition/an-interview-with-joshua-oppenheimer).

Roosa, John
2006 *Pretext for mass murder. The September 30th movement & Suharto's Coup d'Etat in Indonesia*, The University of Wisconsin Press, Madison.

WB «World Bank».
2013 *Indonesia Economic Quarterly, Continuing Adjustment*, ottobre.

La Cambogia di Hun Sen, tra le pressioni degli Stati Uniti e gli aiuti della Cina

di Nicola Mocci

1. *Premessa*

L'ultima analisi che Asia Maior ha dedicato alla Cambogia risale al 2008 [AM 2008, pp. 193-202]; di conseguenza, in questo saggio si esamineranno le principali questioni politiche sociali ed economiche in una prospettiva temporale relativa agli ultimi cinque anni.

Nel quinquennio 2008-2013, la Cambogia è stata saldamente guidata da Hun Sen, dal suo entourage politico e familiare e dal PPC, il suo partito di riferimento (Partito del Popolo Cambogiano, in lingua khmer: *Kanakpak Pracheachon Kâmpuchéa*). Se da un lato il governo di Hun Sen è riuscito a garantire i tre principi cardini del suo credo politico – pacificazione, stabilità politica e sviluppo economico –, dall'altro sono stati evidenti alcuni atteggiamenti autoritari e le pratiche nepotiste e clientelari di un uomo al potere oramai da ventotto anni.

Tra i giudizi politici degli analisti, negli ultimi anni, vi è una abbondante convergenza sul giudizio negativo o, quanto meno, scarsamente positivo dell'operato di Hun Sen e dei suoi tre esecutivi: «un paese tra integrazione e disintegrazione» [de Vienne 2008], «fuga della democrazia?» [Khaeng 2011], «ad majorem pecuniae gloriam» [Mikaelian 2013], «autoritarismo sviluppista?» [Khaeng 2013]. Alcuni sono arrivati a definirlo perfino «regime autocratico» [Karbaum 2011], e, a giudizio delle più grandi ONG che operano nel paese, come Human Right Watch o di una parte della stampa internazionale, come per esempio «The Economist» o «The Washington Post», si dovrebbe parlare di dittatura [HRW 2012; W/E 17 novembre 2012 «Tenth out of ten. A few days at centre stage for Hun Sen, Cambodia's dictator, may not be entirely welcome»; W/WP 22 settembre 2013 «Can Cambodia democratize?», § 2]. Per essere precisi, il 22 settembre 2013, dopo la proclamazione ufficiale dei risultati elettorali cambogiani, il «Washington Post» ha dedicato un editoriale, in cui Hun Sen è stato definito «[…] sostanzialmente un dittatore che basa il suo potere sulla forza, sulle amicizie, sulla manipolazione delle elezioni e sul sostegno dall'estero» [Ibidem]. L'editoriale, però, ha dimenticato di raccontare

ai lettori che uno dei maggiori sostenitori di Hun Sen, sia dal punto di vista finanziario sia da quello politico, sono stati, dal 1991, e hanno continuato ad esserlo fino al 2013, proprio gli Stati Uniti [W/WL 2008, «Background and U.S. Relations», summary, §2].

A questo proposito, è necessario ricordare l'atteggiamento sempre ambiguo che il governo degli Stati Uniti ha mantenuto nei confronti della Cambogia. Dal 1970 al 1975 ha sostenuto il governo fascista del generale Lon Nol e, sempre negli anni Settanta, ha bombardato massicciamente il territorio cambogiano nel quale si rifugiavano i viet cong e i loro sostenitori. A distanza di pochi anni, dopo l'intervento vietnamita che aveva posto fine ai massacri di Pol Pot, il governo americano era stato uno dei più forti sostenitori del governo di Pol Pot in esilio a Pechino, dal 1979 fino al 1991, mentre a Phnom Penh governava un esecutivo legittimo ma non riconosciuto dagli USA.

Al di là delle critiche della stampa statunitense a Hun Sen, i cui motivi ispiratori verranno esaminati in questo saggio, sarebbe opportuno valutare una molteplicità di elementi prima di emettere sentenze manichee. Posto che negli ultimi cinque anni Hun Sen ha consolidato ulteriormente il suo potere ed è diventato «l'alfa e l'omega» del sistema politico cambogiano, a parere di chi scrive, non si può parlare di autocrazia o di dittatura, poiché le norme costituzionali e le regole democratiche hanno continuato ad essere rispettate. A conforto di questa tesi, gli studi della scuola scandinava, illustrano con chiarezza luci e ombre del processo di democratizzazione in Cambogia [Öjendal; Lilja 2009].

Vero è che Hun Sen, all'interno del suo partito, è riuscito a ridimensionare le fazioni ostili, ha posizionato i suoi uomini più fedeli negli stati maggiori delle forze armate, tra cui i figli, e ha silenziato l'opposizione con l'arresto del suo principale leader, Sam Rainsy, arresto basato, con troppa evidenza, su motivi pretestuosi.

Tuttavia, le elezioni svoltesi nel luglio del 2013 hanno consentito un'ampia partecipazione politica di vecchi e nuovi partiti e, per la prima volta, hanno mostrato la vulnerabilità del leader e del suo partito. Ad un calo dei consensi del PPC, infatti, è corrisposta una crescita di quelli della coalizione dell'opposizione, che, vale la pena premettere, si è alimentata del populismo e della xenofobia di Sam Rainsy, oltre che di fumose proposte neoliberiste.

D'altra parte, Hun Sen ha fondato gran parte della legittimità del suo operato sullo sviluppo economico del paese, comprovato dalla crescita continua, negli ultimi trent'anni, degli indici macroeconomici. Gli elementi più evidenti, da questo punto di vista, sono stati l'eccezionale riduzione dell'indice di povertà che, solo nel periodo 2007-2011 è calata dal 50,1% della popolazione al 20,5%. Nel contempo, l'indice di Gini, che misura la diseguaglianza, si è attestato sullo 0,36, un dato che indica un ottimo livello di redistribuzione della ricchezza, di gran lunga migliore rispetto ai paesi vicini (per esempio la Cina

ha un indice di 0,42 e la Thailandia di 0,39, quindi una ridistribuzione più iniqua) [WB 2013a; WB 2013b]. Accanto a questi elementi positivi, si è registrato un inasprimento del conflitto sociale, soprattutto tra le classi lavoratrici impiegate nel manifatturiero tessile e tra quelle contadine. Gli scioperi e le manifestazioni di protesta, svoltesi nella maggior parte dei casi in maniera libera e pacifica, sono state continue e hanno coinvolto, in maniera crescente, masse di operai e di contadini. Gli operai e i sindacati hanno manifestato per la richiesta di migliori condizioni di lavoro e di aumenti salariali, mentre i contadini hanno protestato per bloccare gli espropri illegali di terre e la cessione di foreste a favore delle multinazionali. Le risposte del governo, in molti casi, sono state ambigue e inadeguate, più che altro incentrate sul riconoscimento di minimi incrementi salariali per gli operai e di promesse di riforme nel settore fondiario. In questo modo, sono state eluse le richieste di misure più efficaci nell'ambito del sistema di welfare e per la protezione delle risorse naturali.

Queste problematiche sono state analizzate, in questo articolo, non solo alla luce delle dinamiche politiche interne, ma anche in relazione alle dinamiche regionali e internazionali, poiché i destini dei lavoratori cambogiani sono risultati sempre più legati agli interessi degli investitori esteri. Vale a dire che sul paese si sono riversati ingenti flussi di capitali, soprattutto dalla Cina, che in vario modo hanno finito per condizionare sia la politica interna sia quella estera del governo cambogiano, quest'ultima tradizionalmente volta al non allineamento. Anche gli Stati Uniti, dal canto loro, non sono stati da meno dei cinesi, in merito alle pressioni sull'esecutivo di Phnom Penh. Tuttavia, i tentativi del governo di Washington di rinvigorire la sua azione politica in Asia e in Cambogia, anche attraverso la strategia obamiana «Pivot to Asia», annunciata nel 2011, sostanzialmente non hanno finora mostrato effetti tangibili.

Il complesso *puzzle* delle relazioni internazionali della Cambogia, infine, si completa da un lato con i tentativi di altri paesi donatori di influenzare le politiche del piccolo stato asiatico, come per esempio il Giappone, e, dall'altro con i difficili rapporti con alcuni paesi dell'ASEAN (l'Associazione delle nazioni del Sud-est asiatico), come le Filippine.

Questi aspetti sono stati analizzati con il conforto di molteplici fonti ufficiali dell'ambasciata statunitense a Phnom Penh, pubblicati dal sito di «WikiLeaks» nel 2011.

Come dimostrato da questi documenti, in Cambogia sono sempre più evidenti i segnali di un rafforzamento dell'egemonia economica e culturale cinese e dell'indebolimento di quella economica e culturale statunitense.

Nell'affrontare, qui di seguito, il tema di questo articolo – la Cambogia di Hun Sen dal 2008 al 2013 – organizzeremo la nostra esposizione in quattro parti: nella prima parte si analizzeranno le principali

dinamiche politiche che hanno preceduto e caratterizzato, e per molti versi, influenzato la campagna elettorale del 2013; nella seconda parte si esamineranno i risultati delle elezioni del 2013 e le conseguenze delle proteste dell'opposizione; nella terza parte si esamineranno le relazioni estere; infine, nell'ultima parte si illustrerà l'attività degli ultimi cinque anni del tribunale speciale per giudicare i khmer rossi.

2. *Il lungo cammino verso le elezioni del 2013*

La vita politica cambogiana nel 2013 è stata caratterizzata da una lunga campagna elettorale per le elezioni dell'assemblea nazionale, la camera bassa del parlamento, che si sono svolte il 28 luglio 2013. Si tratta dell'appuntamento elettorale più importante, poiché, sulla base del responso delle urne, si determina la maggioranza che forma il governo. Le elezioni nazionali hanno fatto seguito, a distanza di più di un anno e mezzo, in ordine cronologico, a quelle del senato (29 gennaio 2012) e a quelle comunali (3 giugno 2012). Per questo motivo, la vita politica della Cambogia, nel periodo in esame, può essere descritta come caratterizzata da una continua campagna elettorale.

Le elezioni per il senato avevano decretato una maggioranza schiacciante del PPC con il 77,81% dei voti, mentre il *Cambodian National Rescue Party* (CNRP), il nuovo partito nato nel luglio del 2012 dalla fusione di due formazioni dell'opposizione (*Sam Rainsy Party* e *Human Rights Party*) ha ottenuto solo 22,19% dei voti. Vale la pena precisare che il processo di elezione dei senatori, sulla base degli articoli 99 e 100 della costituzione, non si basa su elezioni universali, quanto su elezioni da parte di gruppi ristretti di interesse (*elected by the non-universal elections*), i cui contorni non sono stati mai né definiti né resi pubblici [Constitution, artt. 99; 100]. Basti ricordare, semplicemente, il fatto che non esiste una legge di riferimento per l'elezione dei senatori. In ogni caso, il senato, in base ad una norma costituzionale adottata soprattutto per compiacere la Francia, ha solo un potere di iniziativa legislativa o di indirizzo. Può, cioè, formulare un disegno di legge e auspicarne l'approvazione, ma, paradossalmente, non ha il potere d'approvarlo. Il potere legislativo, infatti, è riservato esclusivamente alla camera bassa.

Anche nelle elezioni comunali il PPC ha ottenuto una maggioranza schiacciante, conquistando la guida di 1.592 comuni su 1.633. Ciò ha confermato l'enorme popolarità e consenso che il premier e il suo partito avevano nel mondo rurale. Per quanto le elezioni si siano svolte in maniera pacifica e senza particolari denunce di irregolarità da parte dei 5.852 osservatori internazionali, è apparso del tutto inatteso il dato della limitata partecipazione dei votanti. Solo il 65,13%, infatti, si è recato alle urne, contro l'87% delle precedenti elezioni comunali del 2007 [W/ISN 5 luglio 2012, «Cambodia, Communes and ... Change?»]. Tuttavia, è necessario precisare quanto denunciato da numerose ONG, ovvero che il NEC (National Election Committee),

l'agenzia governativa per le elezioni, fornisce solo il dato relativo al numero degli iscritti al voto e non quello di quanti hanno effettivamente votato. Questo sistema, secondo le organizzazioni, lascerebbe ampio spazio alle manipolazioni dei voti [Ibidem].

L'egemonia del partito di Hun Sen, tuttavia, scaturiva non solo dal consenso ottenuto nelle urne, quanto da una grande popolarità del premier, basata in parte sulla tradizionale rete di clientele e nepotismo intrecciata da decenni e, in parte, frutto dei risultati positivi del suo operato. I dati macroeconomici riferiti nella parte introduttiva del saggio, rappresentano un segno tangibile di una situazione di progressivo miglioramento delle condizioni materiali della società. È ipotizzabile, anche, che gran parte degli elettori, per quanto attratti dalla possibilità di riformare il sistema, abbia timore di modificare radicalmente lo status quo, affidandosi a forze politiche dell'opposizione che non garantiscono efficaci alternative.

Sulla base di questi elementi di forza, Hun Sen negli ultimi anni ha proceduto a perfezionare la sua poliedrica strategia politica: esautorare le fazioni contrarie interne al partito; rafforzare il pieno controllo dell'esercito; contrastare le opposizioni; e, ancora, consolidare la propria popolarità attraverso le continue peregrinazioni nel territorio per l'inaugurazione di nuove pagode, di scuole e di impianti sportivi. Tali elementi verranno analizzati, nel dettaglio, nei prossimi paragrafi.

2.1. *Hun Sen e le fazioni all'interno del PPC*

Durante i suoi tre mandati governativi, il premier Hun Sen a più riprese ha cercato di smentire, per la verità senza mai convincere pienamente gli analisti, la presenza di divisioni e di lotte intestine all'interno del suo partito. In particolare, nel PPC, vi sarebbe stato un gruppo, avverso a Hun Sen, guidato da due maggiorenti del partito: Chea Sim, presidente del senato dal 1999 al 2013 (confermato nel ruolo nella nuova legislatura iniziata nel 2013), e Sar Kheng, ministro dell'Interno dal 1998 al 2013, anch'egli confermato nel suo ruolo nel nuovo governo varato nel 2013. I due, come spesso accade tra gli uomini al potere in Cambogia, sono peraltro legati da vincoli familiari, poiché Sar Kheng ha sposato una sorella di Chea Sim.

Le prove di queste lotte e del piano di Hun Sen di ridimensionarle, al fine di avere un pieno controllo del governo e dell'esercito, sono state fornite da fonti diplomatiche, provenienti dall'ambasciata degli Stati Uniti in Cambogia, pubblicate da "WikiLeaks» nel 2011, risalenti al 1995. I cablogrammi hanno rivelato la presenza di rancori e di tensioni all'interno del PPC in un periodo in cui governo era retto da un inedita coalizione (PPC-FUNCIPEC *Front Uni National pour un Cambodge Indépendant, Neutre, Pacifique, et Coopératif*) guidata da due primi ministri, Norodom Ranariddh (primo ministro) e Hun Sen (secondo primo ministro). I cablogrammi alludono, in particolare, alle

lotte interne al PPC, tra Hun Sen e i maggiorenti del partito, tra cui il ministro dell'Interno Sar Kheng. In un documento classificato «segreto», l'ambasciatore degli Stati Uniti comunicava a Washington che, in quel periodo, Hun Sen era terrorizzato dalla notizia, pubblicata da un giornale locale, di un possibile attentato nei suoi confronti. La quasi ossessione (*near-obsession*) di Hun Sen lo aveva condotto a istituire una commissione d'inchiesta governativa. L'elemento degno di nota stava nel fatto che Hun aveva affidato la guida della commissione non al suo ministro dell'Interno e collega di partito, Sar Kheng, come sarebbe stato naturale, ma al co-ministro dell'Interno, You Hockri, membro del FUNCIPEC. Un evidente segnale, questo, che mostrava quanto Hun Sen si fidasse poco di Sar Kheng [W/WL 14 novembre 1995, «Secret. Further evidence of Hun Sen's mental state»].

Questi documenti consentono di rileggere con maggiore chiarezza anche altri clamorosi episodi, verificatisi all'indomani dell'insediamento del secondo governo di Hun Sen, nel 2008. Tra questi, per esempio, il licenziamento del generale Ke Kim, comandante in capo del Royal Cambodian Armed Forces (RCAF), l'esercito cambogiano. Ufficialmente deposto per un normale riassetto dei comandi o, come è trapelato da indiscrezioni giornalistiche, per aver tratto profitti dalla sua posizione nell'acquisto di terre, in realtà, il licenziamento del generale Ke Kim, rientrava nelle lotte intestine del CPP per il controllo dell'esercito. Ke Kim, infatti, era vicino al gruppo Chea Sim-Sar Kheng, in omaggio ad una tradizionale spartizione delle influenze, per cui l'esercito, nel periodo post-polpottiano, è sempre stato guidato da uomini vicini al duo Chea Sim-Sar Kheng; viceversa, nel medesimo periodo, la polizia è sempre stata capeggiata da uomini vicino a Hun Sen (il capo della polizia, Hok Lundy è marito della figlia di Hun Sen, Hun Mana) [W/CIC 21 febbraio 2009, «Party factionalism looms behind Ke Kim Yan sacking»]. Ulteriori evidenti conferme del piano di Hun Sen per arrivare al controllo delle leve dell'esercito erano date dalla nomina del nuovo comandante, il generale Pol Saroeun. Quest'ultimo, infatti, è sodale di Hun Sen fin dai tempi in cui, nominato segretario del partito nella provincia di Takeo a metà degli anni Ottanta, aveva contribuito alla rimozione di Heng Samrin dalla leadership del PPC e alla conseguente nomina di Hun Sen alla vice presidenza [Ibidem].

Hun Sen, inoltre, aveva perseguito l'obiettivo di rafforzare il controllo dell'esercito con la nomina, nel 2009, di altri sei generali, notoriamente a lui vicini e, nel 2012, con l'affidamento della Military Intelligence Unit, al proprio secondogenito, Hun Manith, nominato colonnello al compimento dei suoi trent'anni [W/CD 30 gennaio 2012, «Hun Sen's Second Son In Meteoric Rise Through RCAF Ranks»].

Vale la pena ricordare che i tre figli maschi di Hun Sen, Manet (35 anni), Manith (31) e Mani (30), hanno tutti studiato nelle università statunitensi o, come nel caso di Manith, in un istituto tedesco,

finanziato dagli USA. Inoltre, Manet e Manith sono già arrivati ai massimi gradi delle forze armate, mentre il più giovane, Mani, è stato coordinatore dei giovani del PPC e, dal 2013, segretario personale dell'ufficio del primo ministro, cioè del padre.

Il gruppo di Chea Sim-Sar Kheng, nel 2011 subiva un ulteriore ridimensionamento, in seguito allo scandalo degli arresti dei consulenti di Chea Sim. Nell'arco di alcuni mesi, infatti, sono stati arrestati, processati e condannati per truffe, possesso illegale di armi, traffico di droga, sei uomini dello staff politico e della guardia del corpo di Chea Sim. Il presidente del senato, per quanto non sia stato coinvolto ufficialmente nelle indagini, era costretto a smentire a più riprese il sussistere di sue responsabilità, affermando che i suoi uomini si erano macchiati a sua insaputa dei reati per cui erano stati condannati [W/PPP 15 agosto 2011, «Chea Sim bodyguard chief seized»].

Non esistono prove, al momento in cui si scrive, di un disegno politico dietro questi fatti, anche se, è bene ricordare, che molti analisti ritengono che la magistratura cambogiana abbia labili margini di indipendenza dall'esecutivo. Ad ogni modo, la situazione in cui si trovava coinvolto Chea Sim è tornata a vantaggio di Hun Sen, che ha approfittato dello scandalo per nominare un suo sodale, Yim Leang, a capo della scorta del presidente del senato. Yim Leang, nominato generale nel 2001, all'età di 28 anni (il più giovane generale del paese) è figlio di Yim Chhay Li, vice primo ministro negli ultimi due governi di Hun Sen. La sorella di Yim Leang, inoltre, è sposata con Hun Mani, terzogenito di Hun Sen.

Sistemati, dunque, l'esercito e le fazioni avverse, Hun Sen si apprestava a realizzare i suoi nuovi obiettivi per il 2012-2013. Il primo, sul piano interno, mirava a riconquistare la maggioranza in tutte le tornate elettorali (senato, comunali e generali). Il secondo, sul piano internazionale, mirava a ottenere un seggio tra i membri non permanenti del consiglio di sicurezza dell'ONU (una questione, quest'ultima, che analizzeremo più avanti, trattando delle relazioni internazionali).

2.2. *La campagna elettorale e il ritorno di Sam Rainsy in Cambogia*

Le campagne elettorali per le elezioni del senato, delle comunali e dell'assemblea nazionale, tra il 2012 e il 2013, hanno visto protagonisti, secondo un copione che si ripete oramai immutato da vent'anni, il primo ministro Hun Sen e Sam Rainsy, il ricchissimo leader dell'opposizione. I due si sono affrontati a più riprese a distanza, in virtù dell'esilio francese di Sam, in seguito alla condanna a 12 anni di carcere del 27 gennaio 2010.

Sam Rainsy, infatti, nel 2009 era stato fatto oggetto prima di un provvedimento di sospensione dell'immunità parlamentare e, successivamente, di due condanne nell'ambito di due procedimenti diversi. Il primo era relativo alle iniziative di protesta dell'ottobre 2009, fomenta-

te dallo stesso Sam, contro gli accordi di demarcazione delle frontiere che il governo di Phnom Penh aveva raggiunto con il Vietnam nel 2005. In una di queste iniziative, Sam era stato riconosciuto colpevole per aver rimosso i paletti del confine internazionale e per aver pubblicato delle mappe geografiche false, per dimostrare che il governo aveva ceduto illegalmente pezzi di territorio agli odiati vicini vietnamiti. Il secondo procedimento era relativo alle calunnie nei confronti del ministro degli Esteri cambogiano, Hor Namhong, accusato di aver fatto parte, in passato, del Kampuchea Democratico di Pol Pot.

Fuggito dalla Cambogia prima dell'arresto, dal suo esilio francese e in occasione del suo tour nelle principali capitali europee (tra cui anche Roma, il 10 dicembre 2012), il politico cambogiano aveva accusato in maniera continua e sistematica Hun Sen di aver instaurato un regime autoritario, tale da limitare i diritti dell'opposizione e le libertà di rappresentanza politica. Le prove di tale autoritarismo, secondo Sam Rainsy, sarebbero state innumerevoli e le più evidenti sarebbero consistite nella repressione ai danni dei partiti dell'opposizione e nella condanna al carcere dei loro membri con accuse pretestuose, come era appunto accaduto nel suo caso.

Ciò che ha suscitato polemiche e perplessità è stato l'atteggiamento che Sam Rainsy ha mantenuto durante il proprio processo, come peraltro ha scritto l'ambasciatore statunitense in Cambogia, Carol Rodley, in un cablogramma inviato al segretario di stato in merito all'episodio. Rodley, infatti, affermava che l'SRP (*Sam Rainsy Party*) «non ha mostrato interesse né per il processo né per la condanna e che Sam si è sempre auto accusato del reato di rimozione dei paletti, nonostante che le prove filmate dimostrassero la sua estraneità. […] L'SRP ha rivolto, invece, le attenzioni al problema relativo alla modalità in cui è stato segnato il confine […].» «È evidente – continuava Rodley – lo sforzo di Sam Rainsy di distogliere l'attenzione dell'opinione pubblica, rivolta ai problemi di confine con la Thailandia, per portarla su quella del confine con il Vietnam» [W/WL 29 gennaio 2010, «Rainsy convicted and sentenced to two years for border stunt» §10].

Senza il suo leader, l'SRP ha fatto molta fatica a svolgere il suo ruolo di opposizione nell'assemblea nazionale e a condurre le campagne elettorali.

Alla vigilia del voto della legge finanziaria del 2012, per esempio, il tentativo dei membri dell'SRP di bloccarne l'approvazione, con la minaccia di dimissioni di massa da parte dei deputati dell'SRP, non intimidiva né il governo, né il PPC. Quest'ultimo, infatti, neutralizzava la minaccia, annunciando che, in caso di dimissioni di massa dei deputati dell'opposizione, i seggi vacanti sarebbero stati ridistribuiti pro quota ai partiti eletti. Intimorito da conseguenze di questo tipo, l'SRP è receduto dal suo proposito. Di fronte all'indisponibilità di Hun Sen a concedere un provvedimento di grazia, agli inizi del 2012 Sam Rainsy cambiava strategia e tentava di ammorbidire le relazioni

con il governo. In occasione del capodanno cinese 2012, il 23 febbraio 2012, Sam pubblicava nel suo blog una dichiarazione sorprendente. Rivolgendosi in lingua khmer e cinese ai cambogiani di origine cinese, Sam affermava, tra l'altro, che la Cina era l'alleato tradizionale e naturale della Cambogia, che lui, Sam Rainsy, sosteneva il principio di una sola Cina e, infine, che appoggiava la posizione cinese nella disputa territoriale che divideva la Cina dal Vietnam [Sam 2012].

La dichiarazione di Sam Rainsy, di fatto, era un'approvazione della politica di stretta vicinanza con la Cina che Hun Sen ha portato avanti con grande enfasi negli ultimi anni. Probabilmente, come sostiene Mikaelian, la dichiarazione era rivolta a Hun Sen per sondare gli umori del premier sulla possibilità di ottenere un provvedimento di grazia [Mikaelian 2013, p. 153]. La lettera, tuttavia, non era sufficiente a convincere il premier. A quel punto, l'azione di propaganda negativa di Sam Rainsy, nei confronti di Hun Sen, ha iniziato a farsi più intensa, fino a coinvolgere l'Unione Europea e il congresso degli Stati Uniti.

2.3. *Le pressioni internazionali per la grazia a Sam Rainsy*

Nella sua continua opera di critiche e di accuse nei confronti della leadership cambogiana, Sam Rainsy ha sempre beneficiato, fin dagli anni Novanta, di vari appoggi e sostegni internazionali, tra cui quello del parlamento europeo e quello del governo di Washington e, in particolare, del partito repubblicano degli Stati Uniti.

Durante il suo esilio, Sam Rainsy ha cercato appoggi in varie sedi, tra cui quella prestigiosa del parlamento e della commissione dell'Unione Europea. Qui è riuscito ad ottenere prima il sostegno del commissario per gli Affari esteri dell'Unione Europea, Catherine Ashton, e, dopo qualche settimana, anche quello del parlamento europeo. Ashton, tramite il suo portavoce, il 1° ottobre 2012 ricordava che «in vista delle elezioni del 2013 il governo cambogiano ha l'obbligo di proteggere la libertà di parola e l'indipendenza dei media» [Ashton 2012, §2]. Sulla stessa onda, anche l'assemblea di Bruxelles, occupandosi della Cambogia, il 24 ottobre esprimeva «[…] il proprio biasimo per tutte le sentenze e le condanne di matrice politica nei confronti di contestatori politici, politici dell'opposizione parlamentare, in particolare Sam Rainsy […]. Esprime[va] preoccupazione per la situazione di Sam Rainsy, […], condannato per capi d'accusa ritenuti di matrice politica; esorta[va] il governo cambogiano e i partiti dell'opposizione a collaborare al fine della riconciliazione, affinché l'opposizione [potesse] svolgere pienamente il proprio ruolo nella vita politica della Cambogia e nelle prossime elezioni, e ciò ai fini della credibilità del processo elettorale» [GU 2012,§1; 8].

Ma questo era solo il preludio alle mosse successive di Sam Rainsy, che riusciva a coinvolgere anche il partito repubblicano statunitense e il congresso americano.

La vicinanza di Sam al partito repubblicano è dovuta sostanzialmente a due motivi. Il primo è rappresentato dalla simpatia di Sam per le idee neoliberiste, interventiste, anticomuniste (quindi anti vietnamite) del partito repubblicano. Il secondo motivo è legato al sostegno che Sam ha costantemente ricevuto dalla piccola, ma influente, comunità cambogiana, presente negli Stati Uniti che, da sempre, è ostile a Hun Sen.

Per altri versi, il ruolo degli Stati Uniti nel processo di democratizzazione della Cambogia è stato sempre molto attivo, fin dai primi anni Novanta, quando avevano sponsorizzato gli accordi di pace di Parigi del 1991. Da quel momento in poi, gli Stati Uniti erano diventati uno dei paesi donatori più generosi nei confronti del governo di Phnom Penh, condizionando a più riprese, con la minaccia di sospensione degli aiuti, la vita politica del paese. Nel 1997, per esempio, dopo una colpo di stato violento, dai contorni ancora poco chiari, in cui erano stati uccisi una quarantina di membri del partito monarchico, il FUNCINPEC, gli Stati Uniti avevano decretato la sospensione degli aiuti alla Cambogia fino a quando la crisi non fosse rientrata [W/WL 2008, «Background and U.S. Relations», summary, §1].

In merito alla questione relativa alla concessione di un provvedimento di grazia a Sam Rainsy, ancora una volta, nel 2013, c'è stata la velata minaccia da parte degli Stati Uniti di sospendere i finanziamenti che da anni vengono concessi all'unità speciale dell'antiterrorismo al cui comando vi è il figlio di Hun Sen [AP 4 luglio 2013, «As Cambodia's ruler prepares to consolidate power, pressure grows for US to cut aid»].

Di fronte all'intransigenza di Hun Sen, la questione della grazia nei confronti di Sam Rainsy è stata sollevata dal congresso di Washington. In una seduta pubblica, infatti, il 9 luglio 2013, è stato chiamato a illustrare la situazione cambogiana, John Sifton, un membro della potente associazione Human Right Watch (HRW, finanziata dallo speculatore George Soros). Nella sua relazione, Sifton ha accusato Hun Sen e il suo PPC di aver posto di fatto termine alla democrazia nel suo paese e di aver violato sistematicamente i diritti umani [CDP 2013, p. 5]. La relazione di Sifton, basata su un documento creato dalla stessa HRW nel 2012 [W/HRW 2012 «"Tell Them That I Want to Kill Them", Two Decades of Impunity in Hun Sen's Cambodia»], terminava con la richiesta di un esplicito intervento degli Stati Uniti nelle questioni interne cambogiane e nella richiesta di sensibilizzazione del Giappone e dell'Unione Europea, affinché si facessero pressioni nei confronti di Phnom Penh per consentire elezioni libere e sicure [CDP 2013, p. 5].

Non tutti i paesi asiatici filo-occidentali approvavano questo tipo di accuse. La Corea del sud, per esempio, si discostava dalla campagna mediatica occidentale contro Hun Sen, con un atto fin troppo significativo. Il 10 luglio, infatti, appena un giorno dopo la testimonianza di Sifton al congresso statunitense, la Corea del sud siglava con

il governo cambogiano un accordo per un prestito di 200 milioni di dollari finalizzato alla realizzazione di strade e dighe [W/X 10 luglio 2013, «S.Korea lends Cambodia 200 mln USD ahead of election»].

Tuttavia, le pressioni dell'UE e degli USA raggiungevano infine l'effetto desiderato: il perdono del re per Sam Rainsy (che per legge deve essere proposto dal primo ministro e confermato dal re), in effetti arrivava il 12 luglio 2013, quasi del tutto inatteso, poche settimane prima delle elezioni previste per il 28 luglio.

2.4. *La campagna elettorale e i programmi dei partiti*

I partiti registrati per le elezioni del 2013 erano otto:
– Cambodia Nationality Party (CNP), nato nel 2012;
– FUNCINPEC, nato nel 1981;
– Democratic Republication Party (DRP), nato nel 2012;
– Partito del Popolo Cambogiano (CPP), nato nel 1951;
– Khmer Economic Development Party (KADP), nato nel 2012;
– Khmer Anti Poverty Party (KAPP), nato nel 2007;
– Cambodian National Rescue Party (CNRP), nato nel 2012 dalla fusione di SRP e HRP (Human Right Party);
– League for Democracy Party (LDP), nato nel 2006.

Il numero delle formazioni registrate è stato inferiore rispetto ai 23 partiti presentatisi alle elezioni del 2003 e agli 11 del 2008. Inoltre, i partiti nuovi, cioè quelli creati dopo le elezioni del 2008, erano tre (CNP; DRP; KADP) oltre il CNRP, nato nella metà del 2012 dalla fusione dei due partiti SRP e HRP, in occasione delle elezioni del senato del 2012.

Con il rientro di Sam Rainsy in Cambogia, l'SRP trovava nuova vitalità e superava le fratture interne che la condanna del leader aveva creato. Vale la pena precisare che le fratture interne all'SRP, taciute sia dai leader del partito che dalla stampa, sono state rivelate da un documento dell'ambasciata statunitense [W/WL 29 gennaio 2010, «Rainsy convicted and sentenced to two years for border stunt», § 9]. In questa rinnovata fase, veniva rinvigorito il patto tra l'SRP e l'HRP, nell'ambito della nuova formazione *Cambodia National Rescue Party* (CNRP) e si riprendeva l'attività propagandistica, con toni molto accesi, basata quasi esclusivamente sulle accuse nei confronti di Hun Sen, e con pochi contenuti.

Dall'altra parte, Hun Sen e il suo partito non hanno mai interrotto il loro tour nei territori, fatto di infiniti e interminabili comizi in tutte le piazze. La retorica del premier era fondata sui soliti quattro pilastri, annunciati nel 2008: unità nazionale, stabilità politica, crescita economica e benessere del popolo.

Le campagne elettorali dei principali partiti si sono concentrate quasi esclusivamente sui lavoratori del settore tessile. Ciò è dipeso fondamentalmente da due elementi: il primo è il numero imponente di la-

voratori diretti del tessile, circa 400.000. Il secondo è il fatto che, negli ultimi cinque anni, le proteste, gli scioperi e il numero degli scioperanti sono aumentati esponenzialmente, come vedremo più avanti.

Anche in questo caso, Hun Sen, nel mese di marzo del 2013, con largo anticipo rispetto alla data delle elezioni, ha anticipato le critiche dell'opposizione, firmando un accordo con i sindacati e le parti datoriali sul salario minimo. Il governo, infatti, ha deciso di aumentare di 14 dollari al mese il salario minimo (in Cambogia, dal 1992 si usa il dollaro statunitense come valuta ufficiale parallela), ben 2 dollari in più rispetto ai propositi che lo stesso governo aveva annunciato. Attraverso questo provvedimento, il salario minimo per un operaio normale (*regular*) nel 2013 raggiungeva gli 80 dollari al mese [WI 2013, «Minimum Wage for the Garment and Shoe Industry in Cambodia w.e.f October 1, 2010 to 2014»].

Il CNRP, anticipato e spiazzato dal provvedimento del governo, ha rilanciato al rialzo sui salari e, alla vigilia delle elezioni, si è spinto fino alla promessa, in caso di vittoria alle elezioni, di aumentare il salario minimo dei lavoratori fino a 150 dollari [W/PPP 10 luglio 2013, «Stitching up an election»]. Sam Rainsy arrivava a garantire, in caso di vittoria, anche l'aumento delle pensioni, la riduzione del prezzo dei carburanti, dell'elettricità e dei fertilizzanti e l'assistenza medica per i poveri. In tutti i comizi, tuttavia, il leader dell'opposizione non ha mai spiegato dove avrebbe preso i denari per attuare questi provvedimenti. Inoltre, non ha mai spiegato la contraddizione più evidente del suo pensiero, data dalle proposte di regolamentazione dei prezzi da un lato e dal principio della massima liberalizzazione del mercato dall'altro. Si trattava, in generale, di proposte populiste che avevano due obiettivi. Il primo era sedurre l'elettorato giovane, urbano, che da anni mostra insofferenze nei confronti del governo. Il secondo obiettivo era quello di dipingere a tinte fosche il «tiranno» Hun Sen e i suoi sodali del PPC come unici responsabili del mancato aumento dei salari.

In definitiva, ancora una volta, Sam Rainsy, ha dimostrato di essere non uno statista ma un demagogo. In ogni caso, con le sue promesse di aumenti salariali, ha finito per delegittimare e dividere il fronte dei sindacati, che appena pochi mesi prima avevano firmato gli accordi sui nuovi livelli di stipendio. Inoltre, la sua propaganda ha finito per far passare in secondo piano le questioni relative al miglioramento delle condizioni di lavoro del settore manifatturiero e/o del welfare in generale, sulle quali i sindacati hanno lavorato per mesi. Vale la pena notare che in Cambogia il numero dei sindacati è cresciuto esponenzialmente, negli ultimi anni, tanto da creare fenomeni di atomizzazione della rappresentanza. In una delle migliaia di fabbriche del settore tessile, infatti, si possono avere anche dieci sindacati diversi. Appare del tutto improbabile, o quanto meno complesso, pertanto, l'organizzazione di tavoli di discussione tra i lavoratori.

Gli altri partiti in generale hanno fatto fatica a ottenere visibilità in un contesto polarizzato sui due principali partiti. Un discorso a parte merita il partito monarchico, il FUNCIPEC, che ha avuto un séguito maggiore rispetto agli altri piccoli partiti. Il FUNCIPEC, infatti, ha sempre beneficiato di un discreto séguito dell'elettorato, frutto sia dell'affetto che la popolazione nutre per la casa reale, sia delle dichiarazioni di Hun Sen di voler confermare la coalizione di governo, in caso di vittoria, con il partito monarchico. Tuttavia, il partito monarchico non è riuscito a tramutare in capitale politico né l'affetto né il cordoglio per la morte del re «padre della patria» Norodom Sihanuk, passato a miglior vita nell'ottobre del 2012.

3. *Le elezioni nazionali del luglio 2013, l'analisi dei risultati e le proteste dell'opposizione*

Le elezioni, svoltesi il 28 luglio 2013 in maniera del tutto pacifica, sotto il monitoraggio di 20.546 osservatori cambogiani e 41 osservatori internazionali, hanno coinvolto un corpo elettorale di 9,67 milioni, come riportato dal National Election Committee (NEC) [W/X 11 luglio 2013 «Over 20,000 observers to inspect Cambodia's parliamentary polls»]. Agli osservatori registrati nel NEC, si aggiungevano anche altri 822 membri della ONG Transparency International, ma né gli Stati Uniti né l'Unione Europea inviavano, come era accaduto in altre occasioni, i loro osservatori [W/X 11 luglio 2013, «Transparency watchdog to deploy 822 observers for Cambodia's parliamentary polls»]. Nessuno degli osservatori presenti denunciava irregolarità, violenze o casi sospetti.

Il risultato che è scaturito dalle urne ha decretato la maggioranza per il PPC con il 48,8% dei voti, utili per l'attribuzione di 68 seggi su 123. Si trattava di un risultato comunque inferiore rispetto a quello del 2008, quando il PPC aveva ottenuto il 58,11% dei voti e 90 dei 123 seggi dell'assemblea nazionale (nel 1998-41,4%; nel 2003-47,3%; nel 2008-58,1%; 2013-48,8%). Il calo del 9,2% di voti era un segnale evidente di disaffezione degli elettori del CPP; ancor più significativo è stato lo spostamento di voti verso l'opposizione, segno che in Cambogia la libertà di voto, contrariamente a ciò che affermano alcune ONG o le stesse opposizioni, era un dato oramai assodato. Il CNRP, dal canto suo, otteneva un ottimo risultato, raggiungendo il 44,6% dei voti e conquistando 55 seggi nell'Assemblea Nazionale. Tra gli altri partiti, solo il FUNCIPEC riusciva ad ottenere un minimo di voti sufficienti per la conquista di due seggi.

Gli esiti delle urne hanno suscitato clamore perché non era sicuramente atteso né il declino del CPP né il successo del CNRP, quanto meno nei livelli raggiunti dai due partiti. David Chandler, uno degli storici della Cambogia più conosciuti, affermava che «Hun Sen non

ha intenzione di diminuire il controllo del paese. […] I politici cambogiani sono molto rozzi, quelli che governano hanno denari e armi. Tuttavia quelli dell'opposizione hanno portato Hun Sen in un territorio poco familiare e ora il premier dovrà agire in maniera molto cauta» [W/NYT 24 settembre 2013, «Cambodian Prime Minister Extends Reign Amid Opposition Boycott of Parliament», §§ 9-11]. In altre parole, il voto di luglio significava che il CPP non aveva saputo parlare ai giovani, visto che il 15% dell'elettorato votava per la prima volta e che il 50% della popolazione era sotto i trent'anni. Ciò dimostra, inoltre, che una popolazione così giovane ha una debole conoscenza della storia cambogiana e, di conseguenza, può essere facilmente sedotta da populisti e demagoghi.

La differenza dei voti conquistati dai due principali partiti era molto labile, contenuta appena in 300.000 voti (CPP 3.235.969; CNRP 2.946.176), molti meno rispetto ai due milioni di voti in più che il CPP aveva ottenuto nelle elezioni del 2008. Per questo motivo, nonostante che i vari comitati di controllo avessero confermato la regolarità delle procedure della campagna elettorale e del voto, il CNRP ha iniziato una campagna di protesta per denunciare le asserite irregolarità del voto e i pretesi brogli elettorali organizzati dal CPP e dal governo. Questa campagna di protesta veniva immediatamente sostenuta dalle stesse ONG che, pur non avendo monitorato il voto, come Human Right Watch, nei mesi precedenti le elezioni, avevano contribuito con le loro denunce a far pressioni sul premier per la concessione del perdono a Sam Rainsy. Le denunce del CNRP erano riprese da una serie di ONG e dai media statunitensi e filo occidentali, traducendosi in un massiccio appoggio a livello internazionale alle richieste del CNRP di annullare le elezioni per evidenti irregolarità e di ripeterle [W/HRW 31 luglio 2013, «Cambodia: Ruling Party Orchestrated Vote Fraud»; W/NYT «Cambodian Opposition Rejects Election Results»].

L'organizzazione di manifestazioni di piazza da parte del CNRP nei mesi di luglio e di agosto portava ad un aumento progressivo della tensione tra le masse dei dimostranti e le forze di polizia, fino ad arrivare ad azioni violente, dopo l'8 settembre, quando il NEC ha ufficialmente convalidato le elezioni. Tra il 15 e il 18 settembre, migliaia di persone si radunavano nel centro di Phnom Penh, pronte a muoversi in corteo fino al palazzo reale, con l'obiettivo di chiedere al re di non convalidare le elezioni e di non nominare Hun Sen primo ministro. Durante i tre giorni di manifestazione, si è registrata anche la morte di un manifestante [W/X 16 settembre 2013, «Cambodian King urges opposition protestors, police to end violence»]. Il re ha tentato a più riprese di mediare tra i due partiti affinché si trovassero accordi per la formazione del governo, si conducesse un'inchiesta indipendente sul voto e fosse trovata un'intesa per le riforme legislative nell'ambito della giustizia e delle procedure elettorali [W/TNS 19 settembre 2013, «Cambodian Political Parties Edge Toward Deal»]. A questo proposito, ci sono stati tre incontri tra Hun Sen e Sam Rainsy per evitare che la questione degene-

rasse e per evitare che si realizzasse il proposito annunciato da Sam di non far partecipare i suoi deputati ai lavori dell'assemblea.

La svolta arrivava il 23 settembre, quando il re firmava il decreto che dava a Hun Sen l'incarico di formare il governo e metteva fine alle preoccupazioni della comunità internazionale sulla stabilità politica del paese. I timori erano giustificati dal fatto che, in passato, dopo le elezioni del 2003, si era dovuto attendere più di un anno per varare il nuovo governo, in seguito alle proteste dell'opposizione [AM 2007, pp 234-35]. La maggioranza semplice di cui disponeva il CPP all'assemblea, in ogni caso, consentiva al governo di ottenere la fiducia il 24 settembre. Di seguito, arrivavano le congratulazioni e gli auguri a Hun Sen da molti leader internazionali, primi fra tutti quelli della Cina, del Laos, della Russia, della Thailandia, del Vietnam, di Singapore, della Corea del sud, e qualche giorno più tardi, della Francia, dell'Australia e del Giappone [W/ANN 26 settembre 2013, «Foreign countries congratulate Hun Sen over his reappointment»].

L'assenza più evidente, tra la lista di congratulazioni, è stata quella degli Stati Uniti [W/TPBS 16 ottobre 2013 «US in no rush to congratulate Hun Sen»] e dell'Unione Europea, mentre il commissario dell'Unione Europea per gli affari Esteri, Catherine Ashton, si faceva notare, fin dal mese di agosto, quando ancora non erano stati ufficializzati gli esiti del voto, per un messaggio di congratulazioni, inviato direttamente a Sam Rainsy e al CNRP, per il grande risultato ottenuto [W/CD 15 agosto 2013, «EU Diplomat Sends Letter of Congratulations to Opposition»].

Il 2013 si concludeva con le continue proteste del CNRP, che alimentavano ulteriormente le tensioni e il conflitto sociale tra la popolazione e i lavoratori.

A queste proteste si aggiungevano anche le solite pressioni dei deputati statunitensi del partito repubblicano nei confronti del governo federale, per decurtare le quote degli aiuti americani alla Cambogia. In realtà, queste pressioni erano già arrivate sia durante le elezioni sia dopo il voto, quando Hun Sen aveva dichiarato: «Che taglino pure gli aiuti [gli USA]. Ci avevano promesso 100 vecchi camion in regalo. La Cina, dopo aver sentito questo ha detto che ce ne darà 257 di camion» [W/WSJ 3 agosto 2013, «Cambodia's Hun Sen Slams U.S. Threats Over Aid»].

4. *Il lavoro, lo stato e i conflitti sociali*

La Cambogia è stato uno dei paesi più appetibili per le multinazionali del tessile, dell'abbigliamento e delle calzature, per via della professionalità dei lavoratori, dei bassi salari e delle agevolazioni o esenzioni fiscali. Per i primi cinque anni, infatti, le aziende che avviano la produzione in Cambogia sono esentate da imposizioni fiscali. La maggior parte delle industrie installate nei distretti attorno alla

capitale Phnom Penh e alla città portuale di Sihanoukville, appartengono a capitali cinesi e producono per i più importanti marchi internazionali.

La realizzazione dei distretti industriali, da un lato ha consentito alla Cambogia di aumentare la ricchezza nazionale, ma dall'altro ha provocato alcuni problemi sociali che il governo ha faticato a gestire. In primo luogo, si fa riferimento all'urbanizzazione selvaggia, allo spopolamento tanto massiccio quanto repentino dalle campagne, a un sistema di welfare che non garantisce i lavoratori in uscita dal mondo del lavoro. Questi ultimi problemi si sono aggravati soprattutto nel 2008 e 2009, quando il rallentamento delle esportazioni, a causa della crisi economica internazionale, ha portato al licenziamento di circa 60.000 lavoratori e alla riduzione dell'orario di lavoro per altri 30.000. Se si considera che i lavoratori impiegati nelle industrie del settore tessile/abbigliamento nel 2008 erano poco più di 360.000, ne deriva che un quarto dei lavoratori, nell'arco di un anno, si trovava in difficoltà. A questo, si deve aggiungere il fatto che più del 95% dei lavoratori sono giovani donne che inviano il 30-50% dei loro salari alle famiglie d'origine, per cui si stima che circa 1,7 milioni di cambogiani vivono del lavoro delle industrie [BF 2013].

In un contesto simile, è intuibile quanto le variazioni delle esportazioni o in generale ogni elemento di turbolenza nei mercati internazionali si riverberino immediatamente sui lavoratori, che non dispongono di ammortizzatori sociali, e su gran parte della popolazione. Di qui, durante gli anni della crisi (2008 e 2009), le continue proteste da parte dei lavoratori, che, nella maggior parte dei casi, si sono svolte in maniera pacifica (tabella 1). Peraltro, come già ricordato, alle proteste sono sempre seguite azioni poco incisive da parte del governo a supporto dei lavoratori, con deboli aumenti salariali e con interventi legislativi che hanno migliorato solo in maniera minima il sistema di welfare.

Tabella 1. Numero di scioperi nel settore del tessile/abbigliamento

Anno	Numero di scioperi
2008	105
2009	58
2010	45
2011	34
2012	121
2013	131

Fonte: Garment manufacturers association in Cambodia (http://gmac-cambodia.org/strike).

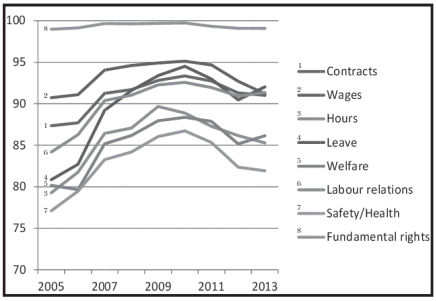
I dati del numero degli scioperi sono indicativi dell'andamento della conflittualità che è aumentata non soltanto nei periodi di crisi economica, come è accaduto nel 2008, ma anche nel 2012 e 2013, quando i livelli relativi alla produzione e all'occupazione non destavano preoccupazione. Evidentemente, la crescita delle conflittualità è dovuta al peggioramento delle condizioni di lavoro e, quanto meno per il 2013, alla politicizzazione degli operai da parte dei partiti dell'opposizione, come precedentemente detto.

L'aumento del numero di scioperi, nella seconda parte del 2013 è stato infatti fomentato dal partito di opposizione, che coinvolgeva i lavoratori nelle proteste per i presunti brogli elettorali. La promessa del raddoppio dei salari in caso di vittoria del CNRP, dopo nuove elezioni, è riuscita a trascinare in piazza un numero sempre crescente di lavoratori. Le proteste si intensificavano in seguito al clamore mediatico, seguìto alle immagini delle manifestazioni che gruppi di cambogiani e di monaci erano riusciti ad organizzare a New York di fronte al palazzo dell'ONU, come documentato da molti video su YouTube.

Le cronache, puntualmente pubblicate dal World Socialist Web Site sugli scioperi in Cambogia, rivelavano le proteste degli operai per i turni massacranti, per le pressioni dei datori di lavoro alle dimissioni in caso di maternità, per le disparità legate alle contrattazioni separate nelle fabbriche e per la mancanza, in generale, di un ambiente di lavoro decente. A questo si devono aggiungere le difficoltà legate alle divisioni sindacali, riflesso di quelle fra i grandi partiti politici, che finivano per rendere sterili le trattative.

Questi dati di cronaca sono confermati dagli studi dell'ILO (International Labour Organisation); come si può notare nella tabella 2, costruita su tali dati, dal 2009 al 2013, tutti gli indicatori di benessere sociale della forza lavoro presi in considerazione sono in calo.

Tabella 2, misurazione parametri del lavoro nelle fabbriche di abbigliamento



Fonte: Thirtieth Synthesis Report on Working Conditions in Cambodia's Garment Sector, Better Factories Cambodia, ILO, 18 luglio 2013

Il governo cambogiano, per quanto abbia spesso offerto la disponibilità a partecipare a tutti i tavoli di contrattazione, si è trovato da un lato di fronte alle pressioni internazionali per garantire la massima rappresentatività sindacale e dall'altra di fronte alle minacce da parte delle multinazionali di delocalizzare le produzioni, per le difficoltà legate alle proteste [W/WS 1° ottobre 2010 «Cambodian garment strikers victimised as unions enter talks»].

Un ulteriore motivo di inasprimento del conflitto sociale è stato rappresentato dalle attività predatorie delle risorse naturali, attraverso le concessioni d'uso di terre fertili, miniere o foreste che il governo distribuisce senza risparmio, sottraendole alle comunità rurali.

La mancanza di coinvolgimento della popolazione in tali scelte da parte del governo è stata all'origine, anche in questo caso, di numerose proteste da parte della cittadinanza e di varie organizzazioni non governative che la rappresentano.

A conforto della tesi che il governo non solo ha difficoltà a intervenire in questi settori ma, con tutta evidenza, ha scelto di eludere il problema, è sufficiente leggere la ripartizione delle risorse nella legge finanziaria per il 2014. La legge, votata dal parlamento il 12 novembre 2013, ha previsto una spesa di 3,53 miliardi di dollari, di cui 489 milioni (il 17%) per spese militari e di sicurezza, 335 milioni per l'istruzione, 244 milioni per la sanità e solo 40 milioni per l'agricoltura [W/X 12 novembre 2013 «Cambodian parliament approves 3.53 bln USD gov't spending for 2014»].

5. *Le relazioni internazionali. La Cambogia stretta tra la Cina e gli Stati Uniti*

Come annunciato in premessa, Hun Sen dopo la vittoria alle elezioni del senato e dei comuni tra il 2011 e 2012, iniziava a lavorare per coronare uno dei suoi principali obiettivi in ambito internazionale, quello di ottenere un seggio non permanente nel consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Per raggiungere questo risultato era necessario proseguire la politica di non allineamento con le grandi potenze e di buone relazioni con gli altri paesi della regione. Compito arduo, quello di Hun Sen, che si trovava a più riprese schiacciato dalle pressioni degli USA su diverse questioni interne e internazionali, mentre su un altro versante, veniva sostenuto politicamente e finanziariamente dal fin troppo generoso governo cinese. Confortati da una serie di documenti ufficiali dell'ambasciata statunitense a Phnom Penh, pubblicati da "WikiLeaks», si esamineranno nei paragrafi successivi innanzitutto le relazioni della Cambogia con la Cina e, di seguito, quelle con gli altri paesi della regione.

5.1. *L'influenza cinese in Cambogia*

La Cambogia nel 2008 celebrava il 50° anniversario delle relazioni diplomatiche con la Cina, iniziate con il riconoscimento della Cina comunista da parte di Nordom Sihanouk nel 1958. Le celebrazioni erano caratterizzate da numerose manifestazioni sia in Cambogia che a Pechino e venivano suggellate con la firma di un programma di aiuti finanziari alla Cambogia di 256 milioni di dollari, destinati alla costruzione di opere pubbliche. Quell'accordo era solo il preludio di una rinnovata intesa che, negli anni successivi, avrebbe fatto confluire in Cambogia una quantità stratosferica di yuan per la realizzazione di infrastrutture e di opere a sostegno delle imprese cinesi che hanno delocalizzato le loro attività sulle sponde del Mekong. I dati relativi agli aiuti e agli investimenti della Cina in Cambogia si evincono dai periodici e puntuali camblogrammi che, in quel periodo, l'ambasciata degli Stati Uniti inviava al dipartimento di Stato, poi pubblicati da "WikiLeaks». In uno di questi documenti, l'ambasciatore statunitense Carol Rodley, concludeva il suo cablogramma in maniera laconica, affermando che «questo [il 2008] non sembra "l'anno della Cina" ma "il secolo della Cina"» [W/WL 25 dicembre 2008 «Confidential. Cambodia's Year Of China»]. Da quel momento la politica di aiuti della Cina in Cambogia non si è mai arrestata, ed è stato un continuo crescendo di progetti e di finanziamenti.

Durante la visita ufficiale dell'allora vice presidente cinese Xi Jinping a Phnom Penh, il 23 dicembre del 2009, Pechino ha ufficializzato la concessione di 1,2 miliardi di dollari (in parte a fondo perduto, in parte a tasso agevolato) per la costruzione di infrastrutture e per l'assistenza tecnologica. Quali poi fossero la reale rilevanza e le modalità di tale assistenza tecnologica era cosa ignota all'ambasciata americana. In ogni caso, era chiaro che l'aiuto offerto da Pechino a Phom Penh era il maggiore fra quelli dati dalla Cina alla Cambogia negli ultimi 17 anni [W/WL 22 dicembre 2009, «Confidential. A Grateful China Rewards Cambodia» §§ 1].

Il *chargé d'affaires* dell'ambasciata statunitense, Theodore Allegra, alla fine del 2009 scriveva: «La Cina è sempre il paese donatore più importante poiché sovrasta tutti con 930 milioni di aiuti e prestiti, fin dal 1992, sulla base di quanto afferma Khiu Kanharith [ministro dell'Informazione del governo cambogiano]. Inoltre, la comunità internazionale nel 2009 ha fornito un miliardo per l'assistenza allo sviluppo e, di questi, 256 milioni arrivano dalla Cina. L'EU ne ha dato 213, il Giappone 112 e gli Stati Uniti 62. Dei 256 milioni prestati dalla Cina, 240 sono stati in forma di prestito agevolato per la realizzazione di opere a supporto delle aziende cinesi in Cambogia. I *foreign direct investments* cinesi in Cambogia hanno raggiunto 339 milioni di investimenti approvati solo nei primi nove mesi del 2009 e in tutto dovrebbero arrivare a un miliardo alla fine dell'anno. Nel 2008 si stima che le aziende cinesi abbiano investito 1,76 miliardi di dollari

in vari settori» [W/WL 22 dicembre 2009, «Confidential. A Grateful China Rewards Cambodia» §§ 1-4].

In un altro documento dello stesso periodo, la frustrazione da parte degli USA per i successi ottenuti dalla Cina in Cambogia è evidente nell'analisi ad opera sempre di Allegra. Costui scriveva: «Gli Stati Uniti sono percepiti [in Cambogia] come un partner di fiducia, ma allo stesso tempo, i nostri sforzi non sempre hanno successo e l'*allure* e la grandezza della Cina continua a crescere» [W/WL 31 dicembre 2009, «Scenesetter for the Visit of Codel Faleomavaega to Cambodia»].

Tra i vari progetti finanziati dalla Cina in Cambogia, tra il 2011 e il 2013, è opportuno citare la costruzione del nuovo porto container a Sihanoukville e la costruzione di una raffineria di petrolio, la prima in Cambogia, con un investimento di 1,67 milioni di dollari [W/WSJ 16 ottobre 2013, «China to Finance Refinery for Cambodia»].

Uno degli aspetti più importanti che si coglie in questi documenti è il fatto che Hun Sen è stato molto felice di ricevere gli aiuti da parte della Cina. Questo non soltanto per i benefici che ne traeva il paese, ma anche perché, diversamente da quella che è la regola con altri paesi donatori, la Cina ha come sua politica quella di non valersi degli aiuti da essa dati per intervenire sulle questioni politiche, soprattutto interne, del paese che riceve tali aiuti. Durante l'inaugurazione di un ponte sul Mekong, finanziato dai cinesi, gli statunitensi annotavano che Hun Sen, a questo proposito «lodava i cinesi per gli aiuti forniti senza condizioni» (*providing assistance with no strings attached*) [W/WL 22 dicembre 2009, «Confidential. A Grateful China Rewards Cambodia», §6].

Vale la pena di notare, però, che la firma per gli aiuti più cospicui, nel 2009, era stata apposta dalla Cina appena 48 ore dopo il rimpatrio di 20 cinesi di etnia uigura, giunti in Cambogia tra ottobre e novembre 2009 per richiedere asilo politico. Gli uiguri erano accusati di aver organizzato movimenti di protesta nello Xinjiang e, per questo motivo, si erano rifugiati in Cambogia, in attesa di un permesso di soggiorno. In violazione delle leggi internazionali e nonostante le pressioni in senso contrario delle Nazioni Unite e degli Stati Uniti, il governo di Hun Sen, come si è detto, rimpatriava i profughi il giorno prima dell'arrivo a Pechino di Xi Jinping [W/WL 21 dicembre 2009, «Confidential. Deportation scenario for 20 uighur»].

Il ministro degli affari Esteri cambogiano Hor Namhong, durante un incontro nel febbraio 2010 con Scot Marciel, assistente del segretario di Stato statunitense per gli affari Asia Pacifico, in merito al rimpatrio degli uiguri rispondeva che «non si trattava di rifugiati, poiché in Cina non vi era nessuna guerra». Inoltre, aggiungeva Hor, «il passaggio degli uiguri in Cambogia è stato organizzato da un'organizzazione basata negli Stati Uniti» [W/WL 12 febbraio 2010 «Confidential. Das Marciel Reviews U.s. Policy With Government, Opposition, Civil Society»].

La linea politica della Cina di aiuti alla Cambogia negli ultimi anni non si è mai arrestata. Il governo cinese, peraltro, si è mosso con una tempistica che, a ben vedere, tendeva con troppa evidenza a so-

stenere Hun Sen, nei momenti di difficoltà. Nei mesi estivi del 2013, infatti, subito dopo le elezioni e in seguito alle ondate di proteste dell'opposizione, l'esecutivo cinese si affrettava a inviare le congratulazioni al premier uscente cambogiano con l'annuncio di un prestito di circa 10 milioni di dollari (9 agosto 2013). A distanza di un mese, nel corso della manifestazione ASEAN-China expo, tenutasi a Nannig i primi di settembre, il primo ministro cinese Li Keqian annunciava un nuovo prestito a favore della Cambogia di 32,7 milioni di dollari. I prestiti erano destinati al miglioramento delle reti di telefonia e di distribuzione dell'energia elettrica [W/PPP 3 settembre 2013, «Chinese provide loans to Cambodia, again»].

5.2. *Le difficoltà degli Stati Uniti in Cambogia*

Gli Stati Uniti hanno manifestato grandi difficoltà a mantenere in Cambogia un ruolo di primo piano. Lentamente, nell'ultimo lustro, si è affievolita la convinzione degli USA di aver conquistato un avamposto per arginare il *nan yang* cinese (la marcia verso sud). Una convinzione che era maturata quando Washington aveva dato il proprio sostegno alla missione pacificatrice del 1991, sotto l'egida dell'ONU, e, in seguito, il proprio supporto finanziario al tribunale speciale per giudicare i khmer rossi [AM 2007, pp. 264-269].

Di fronte al torrenziale afflusso di denari dalla Cina, sotto forma di investimenti, di prestiti e di donazioni, il ruolo degli Stati Uniti in Cambogia si è progressivamente affievolito. Gli aiuti provenienti da Washington si sono ridotti anche come conseguenza della crisi economica degli USA, attestandosi su cifre di gran lunga inferiori a quelle della Cina, destinate a finanziare piccoli (rispetto a quelli cinesi) programmi di cooperazione in vari settori. Per questi motivi e al fine di rinvigorire l'immagine degli USA in Cambogia, nel febbraio del 2010 l'ambasciata statunitense a Phnom Penh iniziava i preparativi per la celebrazione del 60° anniversario delle relazioni diplomatiche tra gli Stati Uniti e la Cambogia, prevista nel mese di luglio 2010. L'obiettivo dell'amministrazione americana era quello di creare una serie di avvenimenti politici e culturali non solo per mostrare la vicinanza degli Stati Uniti alla Cambogia ma per riconquistare un minimo dell'*appeal* progressivamente perso di fronte agli ingenti aiuti cinesi [W/WL 26 febbraio 2010 «Commemoration Of The 60th Anniversary Of U.s.»]. L'obiettivo, in quell'occasione, scriveva l'ambasciatore Carol Rodley, sarebbe stato quello di «valorizzare gli investimenti sulle infrastrutture e quelli nel capitale umano effettuati dagli Stati Uniti in Cambogia negli anni Cinquanta» [Ibidem, §4].

Tuttavia, le relazioni tra la Cambogia e gli USA non si erano raffreddate solo per il fatto che la Cina aveva sommerso il governo di Phnom Penh di denari, quanto per la condotta degli Stati Uniti, giudicata impudente dai rappresentanti politici cambogiani.

Si trattava, in breve, della continua richiesta da parte degli Stati Uniti della restituzione dei prestiti che il governo di Washington aveva elargito nel 1970 al governo di Lon Nol, il generale golpista che nel 1970 aveva cacciato Sihanouk e si era impadronito del potere in Cambogia, secondo una convinzione diffusa con l'aiuto della CIA [Forest 2008, pp. 77-83]. I debiti contratti da Lon Nol con i suoi patroni americani, da una cifra iniziale di 162 milioni di dollari, nel 2010, con gli interessi, era arrivata a 321 milioni di dollari. A svelare queste richieste, taciute da tutti i media, ancora una volta è stato "WikiLeaks» con la pubblicazione dei cablogrammi inviati dall'ambasciata americana a Phnom Penh. Da essi risulta come vi siano state numerose occasioni in cui i rappresentanti delle istituzioni statunitensi hanno fatto pressioni sul governo cambogiano per la restituzione degli aiuti dati al regime dittatoriale di Lon Nol [fra i tanti: W/WL 11 agosto 2009, «Scenesetter For Senator Jim Webb Visit To Phnom Penh»; W/WL 19 gennaio 2010, «CODEL Faleomavaega Discusses Debt, Trade and Future Relations with Cambodian Leadership»].

In merito alle pressioni statunitensi sulla restituzione dei prestiti, appare interessante l'atteggiamento tenuto da Hun Sen. Durante un colloquio tra il premier cambogiano e il deputato statunitense Eni Faleomavaega, il 7 gennaio 2010, in occasione delle celebrazioni della vittoria dei khmer rossi sul governo di Lon Nol, rispondendo alla richiesta del pagamento del debito, Hun Sen rispondeva: «Perché è così difficile essere amici degli USA?». Il colloquio è stato riportato quasi per intero nel cablogramma dell'ambasciata statunitense; in esso si legge che, in quell'occasione, Hun Sen avesse spiegato al deputato americano che «la Cambogia ha grande piacere di cooperare con gli USA in vari settori e vede con grande favore il nuovo impegno di Obama in Asia.» «Tuttavia, – aveva ammonito il premier cambogiano –, la questione del debito, se rivelata all'opinione pubblica, potrebbe creare grandi rischi. Pertanto, sarebbe necessario ipotizzare un piano secondo il quale i prestiti restituiti agli USA vengano reinvestiti interamente in Cambogia nei progetti di sviluppo» [W/WL 19 gennaio 2010, «CODEL Faleomavaega Discusses Debt, Trade And Future Relations With Cambodian Leadership», §§3-4].

5.2.1. *Le frizioni della Cambogia con gli USA e la questione del seggio dell'ONU*

Nel corso degli ultimi anni ci sono stati ulteriori elementi di frizione tra gli USA e la Cambogia che non riguardavano unicamente i crediti insoluti di Phnom Penh. In proposito, è necessario citare due episodi particolarmente spinosi. Il primo è stato il voto favorevole che, nel settembre 2011 la Cambogia ha dato alla richiesta della Palestina di partecipare all'ONU, contro il parere degli Stati Uniti e di Israele [GEUN 2011].

Il secondo riguardava l'atteggiamento che la Cambogia ha tenuto nel corso di una celebre seduta dei ministri degli Esteri dell'ASEAN tenutasi a Phnom Penh nel luglio del 2012 (45° Foreign Ministers Meeting, AMM). In quell'occasione, i ministri degli Esteri, impegnati a discutere le confliggenti pretese territoriali fra la Cina e altri paesi asiatici a proposito di alcune isole del Mar Cinese Meridionale, per la prima volta nella storia dell'ASEAN e se pur dopo 11 ore di consultazioni, non erano riusciti ad approvare un accordo su un codice di condotta da tenere nelle zone contese [Thayer 2012]. L'accordo si era rivelato impossibile soprattutto a causa delle posizioni prese dalla delegazione cambogiana, che, in pratica, sposavano integralmente quelle della Cina. La cosa aveva provocato le vivaci proteste degli altri paesi che avevano preso parte alla discussione, in particolare quelle delle Filippine, la cui posizione è appoggiata dagli USA.

Queste frizioni tra la Cambogia da una parte e gli Stati Uniti e i suoi alleati dall'altra sembrano aver ostacolato i progetti di Hun Sen di arrivare ad ottenere una piena legittimazione dal punto di vista internazionale, cancellando definitivamente l'alone di sfiducia di una parte della comunità internazionale sul suo operato. Ciò è diventato chiaro in occasione del tentativo del premier cambogiano di ottenere per il proprio paese un seggio non permenente per il biennio 2013-14 al consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Hun Sen ha iniziato le grandi manovre per raggiungere tale obiettivo nell'agosto 2012. L'occasione era data dal summit dei paesi non allineati (NAM), tenutosi a Teheran il 26-31 agosto 2012, quando Hun Sen lanciava la candidatura del suo paese e chiedeva il sostegno ai paesi del NAM [Hun 2012, §11].

Agli occhi degli Stati Uniti e di Israele, la candidatura lanciata da Hun Sen dal tavolo presieduto da Mahmud Ahmadinejad, non nasceva sotto buoni auspici. I risultati della votazione dell'ONU, quindi, erano in un certo qual modo scontati. Il 19 ottobre 2012, la Cambogia otteneva solo 43 voti, mentre veniva eletta per la seconda volta la Corea del Sud (dopo il 1996-97), che, peraltro, esprime anche la segreteria generale dell'ONU.

In questo modo non solo Hun Sen falliva un obiettivo importante, ma l'accaduto gettava un'ombra sui rapporti fra il premier cambogiano e l'allora presidente e amico Sud-coreano Lee Myung-bak. Il rapporto di amicizia personale tra i due leader era stato uno dei punti di forza del governo cambogiano, tanto che nel 2000, dopo che Lee aveva rassegnato le sue prime dimissioni dal governo sud-coreano, era stato invitato da Hun Sen ad assumere il ruolo di consigliere per gli affari economici per il governo cambogiano.

5.3. *Le relazioni con il Giappone*

Il Giappone, come è stato già detto nei paragrafi precedenti, è stato uno dei paesi donatori più generosi nei confronti della Cambogia.

Le donazioni giapponesi hanno finanziato soprattutto la realizzazione di opere infrastrutturali, strade e ponti, e di vari progetti di protezione e recupero dei beni culturali. In questo modo il Giappone ha proseguito il suo lungo impegno di cooperazione economica in Cambogia e, in generale in tutto il Sud-est asiatico, inaugurato negli anni Settanta con la cosiddetta «dottrina Fukuda», dal nome del premier giapponese che l'aveva enunciata [Sueo 1992]. L'impegno di Tokyo in Cambogia era stato particolarmente concreto in una prima fase, a partire dal 1979, subito dopo la caduta di Pol Pot, e aveva mirato alla stabilizzazione delle relazioni nella regione [Pressello 2013]. Inoltre, in una seconda fase, agli inizi degli anni Novanta, il governo di Tokyo aveva inaugurato un ciclo di incontri separati con tutti i leader cambogiani, che avevano spianato la strada verso gli accordi di pace di Parigi del 1991. Gli incontri di Tokyo avevano inaugurato l'impegno del governo giapponese, per la prima volta dopo la seconda guerra mondiale, in un'azione di *peace keeping*.

Gli aiuti finanziari giapponesi alla Cambogia non sono mai venuti meno, anche negli anni più recenti, quando le finanze giapponesi hanno dovuto far fronte alla crisi economica interna e alla catastrofe di Fukushima. Nel 2013, in particolare, con l'avvento del governo di Abe Shinzō, l'impegno dell'esecutivo giapponese in Cambogia sembra essersi allineato alla politica statunitense di contenimento dell'influenza cinese in Asia e, in particolare, in Cambogia [W/N 19 novembre 2011, «Abe busy with Asean blitz Japanese PM's visit to region "aimed at countering China"»]. Del resto, è stato lo stesso Abe, a poche settimane dal suo insediamento, nel gennaio 2013, a far riferimento alla necessità di riprendere la dottrina Fukuda nei confronti dei paesi dell'ASEAN. Nell'arco di un anno, infatti, a partire dal dicembre 2012, il neo premier giapponese ha completato un giro di visite in ognuno dei 10 paesi membri dell'ASEAN e, successivamente, ha ospitato un incontro speciale a Tokyo, in occasione del 40° anniversario delle relazioni del Giappone con l'ASEAN (dicembre 2013).

In quell'occasione sono stati discussi temi strategici, come la libertà di volo negli spazi aerei dei paesi ASEAN, oggetto di contesa tra la Cina e il Giappone [W/BBC 14 dicembre 2013, «Japan and Asean nations seek 'freedom of overflight'»].

5.4. *I fragili rapporti tra Cambogia e Thailandia*

5.4.1. *La questione del confine del tempio di Prehar Vihear*

L'11 novembre del 2013 veniva emessa la sentenza della corte di giustizia internazionale (CIJ) in merito alla contesa territoriale tra la Cambogia e la Thailandia su una lingua di terra nei pressi dei templi di Preah Vihear. La sentenza ha confermato la sovranità della Cambogia sul promontorio su cui sorge il tempio e ha disposto il ritiro dei milita-

ri e dei guardiani tailandesi dal promontorio [CIJ 2013, § 5 «Conclusion»]. Tuttavia, la questione non sembrava ancora chiusa, poiché, la corte ha tenuto a specificare che la decisione a favore della Cambogia (sulla base di una decisione già emessa dalla stessa corte nel 1962) riguardava solo una piccola area del promontorio conteso, quella appunto su cui sorgeva il tempio. Rimaneva invece aperta la questione della validità della linea di demarcazione della frontiera nel resto dei 4,6 chilometri quadrati contesi [W/PPP 11 novembre 2013, «Partial victory at the ICJ»]. La corte, in pratica, ha riconosciuto la validità della mappa fornita dalla Cambogia, che a suo tempo era stata redatta in seguito agli accordi di delimitazione dei confini intercorsi tra la Francia e il regno del Siam nel 1904, mentre non è stata accettata la mappa fornita alla corte dalla Thailandia. I confini della zona contesa, pertanto, dovranno essere decisi attraverso un accordo tra i due governi.

In occasione della sentenza della corte, Hun Sen, dagli schermi televisivi, ricordava ai concittadini che essa era un successo del suo governo; nel contempo, il primo ministro cambogiano rivolgeva un appello pubblico a tutti, ma soprattutto alle forze armate, affinché si evitasse ogni tipo di manifestazione che potesse creare tensioni con la Thailandia. L'atteggiamento di Hun Sen era giustificato dal fatto che, in passato, momenti di crisi fra i due paesi avevano portato a reazioni spesso violente da parte della popolazione cambogiana nei confronti dei tailandesi. Nel 2003, per le dichiarazioni di una famosa attrice tailandese, che aveva affermato che i templi di Angkor appartenevano alla Thailandia, a Phnom Penh si era scatenata una protesta violenta a cui era seguito l'incendio della sede dell'ambasciata tailandese [W/BBC 29 gennaio 2003, «Cambodian crowd storms Thai embassy»].

5.4.2. *I rapporti fra Hun Sen e i Shinawatra*

A questo punto, vale la pena di soffermarsi sul fatto che i rapporti interstatali fra Cambogia e Thailandia sono stati influenzati dai rapporti personali fra Hun Sen e Thaksin Shinawatra (primo ministro della Thailandia dal 2001 al 2006). Hun Sen, infatti, è sempre stato molto vicino a Thaksin Shinawatra, tanto che, nel 2009, quando l'ex premier (rimosso da un golpe militare) era in esilio, lo aveva nominato consulente del governo di Phnom Penh. La nomina aveva provocato proteste sia in Thailandia che in Cambogia e il reciproco richiamo dei rispettivi ambasciatori, tanto che Shinawatra si era dimesso dopo nove mesi [W/G 23 agosto 2010, «Thaksin Shinawatra quits role as adviser to Cambodian government»].

La scelta di nominare un consulente così ingombrante, sembra sia stata fatta da Hun Sen per tenere sotto pressione il governo tailandese, in quel periodo guidato Abshit Vejjajiva, sulle questioni relative alla definizione dei confini terrestri e marittimi. Infatti, fra l'altro, il governo tailandese dopo l'ingaggio di Thaksin da parte del governo

cambogiano, ha tenuto in sospeso la questione relativa alla definizione delle aree di sfruttamento dei pozzi di petrolio *offshore*, scoperti al largo del golfo di Thailandia. L'avvento nel 2011 del governo guidato dalla sorella di Thaksin, Yingluk, ha ovviamente portato ad un miglioramento dei rapporti fra i due paesi, in particolare quelli concernenti il contenzioso sui confini marittimi [W/PPP 22 luglio 2011, «Oil dispute: CNPA ready to discuss claims area»].

Peraltro, le buone relazioni tra i due leader, non sembrano aver sciolto altri punti di frizione tra la Cambogia e la Thailandia. Questo è il caso, per esempio, della questione dei permessi di soggiorno dei lavoratori cambogiani in Thailandia, forniti con parsimonia dal governo di Bangkok. Negli ultimi anni, infatti, il governo tailandese ha alternato annunci di espulsioni a moratorie per i lavoratori immigrati senza permesso di soggiorno [W/PPP 12 dicembre 2012, «Expulsion looming for migrant workers»; W/N 25 dicembre 2012, «Unverified migrants to get an extension»]. I cambogiani emigrati in Thailandia sarebbero circa 266.000 e, nella maggior parte dei casi, si tratta di proletari che, senza formazione né esperienza né potere contrattuale, vengono sfruttati nelle industrie manifatturiere tailandesi e di fatto ricattati con la minaccia del ritiro o del mancato rinnovo del permesso di soggiorno [Walsh, Makakakavy 2011; Mocci 2013].

6. *Il tribunale speciale per i crimini dei Khmer Rossi*

Negli ultimi cinque anni (2008-2013) i lavori del tribunale speciale, Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia (ECCC), istituito nel 2004 e operativo dal giugno del 2006, sono proseguiti con molta lentezza, in un contesto di polemiche internazionali, polemiche interne, scioperi, proteste degli impiegati e dimissioni di alcuni giudici.

Come era stato già analizzato in un precedente volume di Asia Maior, il tribunale non era nato sotto i migliori auspici, viste le difficoltà lunghe decenni scaturite dalle divisioni della comunità internazionale sull'opportunità di costituirlo [AM 2007, pp. 264-266]. Inoltre, una volta insediata, la corte aveva dovuto affrontare problemi di varia natura, inizialmente non previsti o forse sottovalutati. Primo fra tutti, il fatto che il tribunale avrebbe dovuto concludere i lavori entro pochi anni dalla sua creazione. A distanza di sette anni, i lavori erano ancora lontani dalla conclusione, tanto che si era arrivati alla condanna di un solo imputato, Kaing Guek Eav, conosciuto come «Duch, il macellaio». Riconosciuto responsabile di crimini contro l'umanità, per l'uso di torture e per la morte di circa 15.000 persone nella famosa scuola di Phnom Penh, Tuol Sleng, trasformata in prigione, Duch è stato condannato all'ergastolo.

Gli altri imputati sono ancora in attesa di giudizio: Nuon Chea, 87 anni, noto come «fratello n. 2» e ideologo dei khmer rossi; Khieu

Samphan, 82 anni, ex presidente della repubblica del Kampuchea Democratico. Ieng Sary, l'ex ministro degli Esteri di Pol Pot è morto nel marzo del 2011, mentre la moglie di Ieng, Ieng Thirith, ex ministro per gli Affari Sociali, è stata esonerata, poiché la demenza senile l'ha resa inabile al processo.

Il tribunale, nel corso del 2013, ha dato avvio alla seconda fase dei lavori, sottoponendo a giudizio altri cinque imputati. Diversamente da quanto accadeva nei primi anni, alle udienze ha assistito un numero crescente di persone, arrivate dalle province rurali in città. Dettagli sulla partecipazione del pubblico si possono leggere, fra l'altro, nei puntuali dispacci che l'ambascia statunitense inviava al dipartimento di stato e che sono stati pubblicati da "WikiLeaks» [per esempio W/WL 11 agosto 2009, «Khmer Rouge Tribunal: The Trial Of S-21 Interrogation Center Head Kaing Guek Eav, Week 15». Al fine di dare la massima pubblicità, tutti gli aggiornamenti dei lavori sono stati regolarmente pubblicati nel sito del tribunale, in lingua khmer, inglese e francese, inoltre, ulteriori analisi si trovano nel sito del War Crimes Studies Center dell'University of California, Berkeley, che ha ricevuto l'incarico ufficiale dallo stesso tribunale di pubblicizzare i lavori" [W/eccc; W/wcsc].

Fra gli altri problemi che il tribunale ha dovuto affrontare, c'è stato quello dello sciopero ripetuto degli impiegati, circa 250 (tra cui interpreti e traduttori), per protesta contro la mancata corresponsione dei loro stipendi [W/ATS 2 settembre 2013, «Cambogia: processo a Khmer rossi senza fondi, sciopero staff»]. Questa situazione è dipesa dalla perenne carenza di fondi di cui ha sofferto periodicamente il tribunale, poiché il suo funzionamento si basa esclusivamente sulle donazioni provenienti dai paesi donatori (circa 200 milioni di dollari dal 2006 al 2013). Nel corso del 2013, gli impiegati del tribunale hanno scioperato per tre volte, nel primo caso per due settimane, provocando lo scoraggiamento non solo dei parenti delle vittime, quanto degli stessi giudici del tribunale. Non si esclude che le dimissioni di uno dei giudici (*Co-prosecutor*), Andrew Cayley, presentate il 10 settembre 2013, possano essere state determinate da queste difficoltà [W/AFP 9 settembre 2013, «Cambodia's Khmer Rouge court hit by new resignation»]. Al di là di questi episodi, negli ultimi anni, le denunce da parte di alcuni giudici dimissionari di pressioni e perfino di minacce, provenienti dalla comunità internazionale e dal mondo politico cambogiano, hanno rivelato una situazione, all'interno del tribunale, apparentemente invivibile. Sono state significative, da questo punto di vista le motivazioni delle dimissioni del giudice Laurent Kasper-Ansermet, che dichiarava in una lettera pubblica, di essere stato bloccato nel suo lavoro da più parti [W/PPP 20 marzo 2012, «'Blocked' judge quits court»]. Da un lato, la comunità degli stati donatori avrebbe fatto pressioni per aprire nuovi casi, dall'altra, il governo cambogiano avrebbe fatto pressioni per evitare nuovi processi. Vero è che, ogniqualvolta c'è stato l'annuncio da parte del tribunale dell'apertura di nuovi casi, puntualmente sono seguite

le dimissioni a cascata di una serie di giudici e funzionari del tribunale (Marcel Lemonde, Siegfried Blunk, Laurent Kasper-Ansermet e, l'ultimo, Andrew Cayley) [W/BBC 10 ottobre 2011, «Under-fire German judge quits Cambodia tribunal»].

Chiave delle abbreviazioni dei riferimenti bibliografici usati nel testo

AM
2007 «Asia Maior. L'Asia nel 'Grande Gioco'», Guerini e Associati, Milano 2008.
2008 «Crisi globali, crisi locali e nuovi equilibri in Asia», Guerini e Associati, Milano 2009.

W/ANN «Asia News Network» (http://www.asianewsnet.net).
W/AFP «Agence France Presse» (http://www.afp.com).
W/ATS «Agenzia telegrafica svizzera» (http://www.sda.ch).
W/BBC «British Broadcasting Corporation» (www.bbc.co.uk).
W/CIC «Cambodia Information Center» (www.cambodia.org)
W/CD «Cambodia Daily» (http://www.cambodiadaily.com).
W/eccc «Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia» (http://www.eccc.gov.kh).
W/G «The Guardian» (www.theguardian.com).
W/HRW «Human Right Watch» (http://www.hrw.org).
W/ISN «International Relations and Security Network» (http://www.isn.ethz.ch).
W/NYT «The New York Times» (www.nytimes.com).
W/PPP «The Phnom Penh Post» (www.phnompenhpost.com).
W/TNS «Thai News Service» (www.einnews.com/country/thailand).
W/TPBS «Thai Public Broadcasting Service» (http://www2.thaipbs.or.th).
W/X «Xinhua» (www.xinhuanet.com/english).
W/WL «Wikileaks» (http://www.wikileaks.org).
W/wcsc «War Crimes Studies Center, University of California, Berkely (http://wcsc.berkeley.edu).
W/WS «World Socialist Web Site» (www.wsws.org).
W/WSJ «The Wall Street Journal» (http://asia.wsj.com).

BF «Better Factories Cambodia, ILO»
The garment industry
(http://betterfactories.org/?page_id=25).

CDP 2013 House Foreign Affairs Subcommittee on Asia and the Pacific *Hearing Congressional Documents and Publications*. – *"Cambodia's Looming Political and Social Crisis."* 9 luglio (http://docs.house.gov/meetings/FA/FA05/20130709/101116/HHRG-113-FA05-Wstate-SiftonJ-20130709.pdf).

CJI «Court de Justice International»
2013 *Demande en interprétation de l'arrêt du 15 juin 1962 en l ' affaire du temple de Préah Vihéar* (Cambodge c. Tthaïlande), 11 novembre (http://www.icj-cij.org/docket/files/151/17705.pdf).

Constitution of the Kingdom of Cambodia
Official english translation
(http://www.ccc.gov.kh/english/CONSTITUTIONEng.pdf).

de Vienne, Marie-Sybille
2008 *Le Cambodge entre intégration et désintégration*, in A. Forest (ed), *Le Cambodge contemporain*, Irasec, Les Indes Savantes, Bangkok, Paris 2008.

Forest, Alain
2008 *Pour comprendre le Cambodge contemporain*, in A. Forest (ed.) *Le Cambodge Contemporain*, Les Indes Savantes, IRASEC, Parigi e Bangkok.

GEUN «General Assembly Of The United Nations»
2011 *General Debate of the 68th Session. H.E. Mr. Hor Namhong, Deputy Prime Minister* (http://gadebate.un.org/66/cambodia).

GU «Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea»
2012 *Proposta di risoluzione comune*. Parlamento Europeo, 24 ottobre. (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:070E:0090:0093:IT:PDF).

Hun, Sen
2012 *Speech at the 16th Summit of Non-Aligned Movement: "Lasting Peace through Joint Global Governance"*, in «Cambodia New Vision» (http://cnv.org.kh/en/speech-at-the-16th-summit-of-the-non-aligned-movement-lasting-peace-through-joint-global-governance).

Karbaum, Markus
2011 *Cambodia's Façade Democracy and European Assistance*, in «Journal of Current Southeast Asian Affairs», 30, 4, 111-143.

Kheang, Un
2011 *Cambodia: Moving away from democracy?*, in «International Political Science Review», November 2011, vol. 32 no. 5, pp. 546-562.
2013 *Cambodia in 2012: Towards Developmental Authoritarianism?* in «Southeast Asian Affairs», vol. 2013, pp. 71-86.

Mikaelian, Grégory
2013 *Cambodge. Ad majorem pecuniae gloriam*, in J. Jammes (ed.) *L'Asie du Sud-Est 2013*, Les Indes Savantes, Irasec, Paris et Bangkok 2013.

Mocci, Nicola
2013 *History of shipbuilders and shipbuilding in Thailand*. Relazione presentata nell'ambito del workshop *In the same Boat? Shipbuilding and shiprepair workers: a global labour history (1959-2010)*. International Institute of Social History (IISH) Amsterdam, 22-25 maggio.

Pressello, Andrea
2013 *Japanese diplomacy during the Cambodian peace process and Japan's post-Cold War role in Southeast Asia: the legacy of the Fukuda Doctrine, 1989–1993*, in «Japan Forum», vol. 37, 1.

Sam, Rainsy
2012 *Opposition leader Sam Rainsy sends new year message to Cambodian-Chinese*, in «khmerization», (http://khmerization.blogspot.it/2012/01/opposition-leader-sam-rainsy-sends-new.html).

Sueo, Sudo
1992 *The Fukuda doctrine and ASEAN: new dimensions in Japanese foreign policy*, ISEAS, Singapore.

Thayer, Carlyle A.,
2012 *ASEAN'S Code of Conduct in the South China Sea: A Litmus Test for Community-Building?*, in «The Asia-Pacific Journal», vol 10, Issue 34, No. 4, August 20 (http://www.japanfocus.org/-Carlyle_A_-Thayer/3813).

Walsh, John e Ty Makakakavy
2011 *Cambodian Migrants in Thailand: Working Conditions and Issues*, in Asian Social Science, vol.7, n.7 july.

WB «World Bank»
2013a *Cambodia. Poverty headcount ratio at national poverty line (% of population)* (http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.NAHC/countries/KH?display=graph).
2013b Cambodia. *GNI per capita, Atlas method (current US$)* (http://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.CD/countries/KH-4E-XM?display=graph).

WI «wageindicator»
2013 Minimum Wage for the Garment and Shoe Industry in Cambodia w.e.f October 1, 2010 to 2014. (http://www.wageindicator.org/main/salary/minimum-wage/cambodia).

Il 2013 vietnamita tra liberismo economico e autoritarismo politico: l'anno dei paradossi

di Michela Cerimele

1. *Introduzione*

Una delle vicende vietnamite più rilevanti del 2013 è stata la modifica della costituzione del 1992. Iniziato in gennaio, il processo di revisione costituzionale ha alimentato un vivace dibattito in corso da qualche anno. Tale dibattito era incentrato sul ruolo svolto dalle imprese pubbliche in economia nonché sui temi della liberalizzazione politica e del rispetto dei diritti umani. Si erano inizialmente sperate aperture su entrambi i fronti; tuttavia, il testo definitivamente adottato in novembre è sembrato dare una sterzata conservatrice, annullando ogni istanza di riforma sostanziale. Il partito, ora definito rappresentante non già della sola classe operaia, ma dell'intero popolo e della nazione vietnamita, ne era uscito rafforzato. Per quanto riguarda il rispetto dei diritti umani, in primo luogo delle libertà civili e politiche, questo non era stato potenziato. Infine, era stato riconfermato il ruolo guida delle imprese pubbliche nell'economia del paese.

Con un'intensità forse senza precedenti, nel 2013 la stampa internazionale – in specie quella statunitense – ha dedicato ampi spazi al Vietnam, dato che le sue vicende interne si sono intrecciate con vicende cruciali della politica internazionale. In effetti, nell'anno sotto esame, vi è stato l'intensificarsi degli scambi diplomatici con gli Stati Uniti, culminati in luglio con la visita a Washington del presidente Truong Tan Sang. Nel mese di settembre, poi, il Vietnam è stato eletto – non senza un certo clamore – membro del consiglio delle Nazioni unite per i Diritti umani. Infine, il Vietnam è stato coinvolto nelle trattative per il TPP (*Trans-Pacific Partnership Agreement* – accordo di partenariato trans-pacifico), che, nel 2013, hanno subito un'accelerazione nel tentativo di arrivare a una loro chiusura entro la fine dell'anno.

Il presente contributo si propone di passare in rassegna le vicende vietnamite del 2013, seguendo gli avvenimenti sopra richiamati. Più nello specifico, le pagine che seguono intendono evidenziare come l'intreccio tra evoluzioni interne e sviluppi internazionali, in cui il Vietnam era coinvolto nel 2013, ne faceva un'arena quanto mai para-

digmatica delle ambiguità di fondo del rapporto tra libero mercato, democrazia e sviluppo economico come presentato dalla retorica e dalla pratica della comunità internazionale. Ambiguità cui l'accordo di partenariato trans-pacifico aveva fatto da vero e proprio prisma.

Visto dall'angolatura del TPP, il 2013 vietnamita sembra essere stato l'anno dei paradossi per eccellenza. Il grosso delle analisi e dei commenti internazionali si era incentrato sulla bontà dei processi di apertura al mercato e su come gli stessi potessero essere corroborati dalla liberalizzazione politica, a sua volta garante del rispetto dei diritti umani. Sullo specifico del TPP, si era molto ragionato dell'accettabilità di un regime autoritario – lesivo dei diritti umani e riottoso a smantellare il settore pubblico dell'economia – nei negoziati per la creazione di un'immensa area di libero scambio guidata dalla più grande democrazia del mondo. Tuttavia, come confermato sul finire dell'anno, lo stesso TPP sembrava farsi portatore di possibili sospensioni di sovranità territoriale, economica e politica, nonché di concrete limitazioni dei diritti umani e di importanti elementi di democrazia, non da ultimo per vie regolative e giudiziarie extraterritoriali.

Il contributo che presentiamo è strutturato nel seguente modo. Nel primo paragrafo, tracceremo il quadro politico del paese, con una particolare attenzione per il modo in cui la vicenda costituzionale si era intrecciata con il tema dei diritti e delle aperture democratiche. Sempre all'intersezione con la vicenda costituzionale, nel secondo paragrafo, delineeremo il quadro economico soffermandoci, in particolar modo, sul tema delle imprese di stato. Nella terza sezione, guarderemo al modo in cui le vicende internazionali – con al centro i negoziati per il TPP – si intrecciavano con quelle nazionali, contribuendo a influenzare i toni e i temi del dibattito. Nella parte conclusiva, utilizzando la lente analitica del TPP, proporremo un cambiamento di prospettiva, rispetto alla narrazione dei media occidentali, cercando di evidenziare gli aspetti più contraddittori, e per certi versi paradossali, di quello stesso dibattito.

2. *La revisione della costituzione e le evoluzioni politiche interne*

Il 2 gennaio del 2013, era stata sottoposta a dibattito pubblico una bozza istituzionale di emendamenti alla costituzione vietnamita del 1992. Il testo, da revisionare entro il mese di marzo, sarebbe stato dibattuto a maggio in seno alla quarta sessione dell'assemblea nazionale, in vista dell'approvazione definitiva prevista per la fine dell'anno. È bene ricordare che la classe dirigente vietnamita era arrivata al 2013 profondamente delegittimata. Gravi scandali legati alla cattiva gestione delle imprese pubbliche avevano catalizzato un malcontento crescente per le deboli prestazioni dell'economia e per una leadership considerata sempre più corrotta e predatoria [AM 2012, pp. 337-53].

La pubblicizzazione della bozza istituzionale di emendamenti aveva provocato un'ondata di partecipazione e una vivacità di dibattito politico probabilmente senza precedenti nella storia vietnamita. Nel mese di febbraio, aveva destato particolare interesse una petizione messa in circolazione da 72 personalità, tra ex alti funzionari del Partito Comunista e intellettuali guidati dall'ex ministro della Giustizia Dinh Loc. Si trattava di una bozza di costituzione parallela, in stile occidentale, ove si prevedeva una revisione dell'art. 4 della costituzione, che sanciva il ruolo guida del Partito Comunista; si ipotizzava anche, tra le altre cose, l'introduzione di un sistema multipartitico.

La bozza istituzionale prevedeva, al contrario, emendamenti dell'articolo 4 volti al rafforzamento del Partito, da definirsi ora avanguardia dell'intera nazione vietnamita e da confermarsi come unico rappresentante degli interessi e dei diritti del popolo [W/HRW 22 ottobre 2013, «Letter to Chairman Nguyen Sinh Hung Re: Amended Vietnam Constitution», § 3].

Esperti internazionali come l'australiano Carlyle Thayer segnalavano come le aperture governative sulla revisione costituzionale non rappresentassero, in realtà, un avvenimento straordinario. Un simile processo era stato già attivato con la costituzione del 1992 e andava interpretato come una tipica espressione della ricerca di legittimazione e consenso da parte della leadership comunista. Tuttavia, la necessità di tastare gli umori dal basso sembrava in questo caso particolarmente stringente, e la classe dirigente apriva di fatto a prevedibili critiche e recriminazioni. D'altra parte, stando allo stesso studioso, si erano creati in quei mesi spazi di azione reali: la repressione del dissenso avrebbe infatti delegittimato quel processo partecipativo che le stesse istituzioni avevano stimolato [W/DW 6 gennaio 2014, «Vietnam's New Constitution Shows Limits of Reform»].

Dall'esperienza di febbraio era nata una nuova formazione politica, il Partito Socialista Democratico. L'annuncio era stato dato in agosto; ad animarla erano due membri del Partito Comunista, tra cui l'ex vice-presidente del Fronte della patria, una tra le più importanti organizzazioni di massa vietnamite. Le dichiarazioni di sfida alle restrizioni interne erano presto rimbalzate sui media: la nuova formazione politica non intendeva agire nell'illegalità e si dichiarava pronta a un «attacco» [W/RFA 19 agosto 2013, «New Vietnamese Party Vows to Challenge Dominant Communist Rule», § 2].

La stampa internazionale aveva riservato molto spazio all'esplosione del dibattito che aveva caratterizzato il 2013, dando voce a critici, «dissidenti», intellettuali, compresi quelli residenti all'estero, e analisti internazionali. Gli avvenimenti di febbraio sembravano porsi a emblema di tutto quell'insieme di critiche «dal basso» che aveva iniziato a scuotere il paese dal 2006-2007. Secondo l'analisi di Carlyle Thayer – molto citato dai media – era nata in quegli anni una rete di «dissidenti politici» che aveva progressivamente esteso il proprio

raggio d'azione e di rivendicazione dalle libertà civili e politiche, alla corruzione, ai temi ambientali, alle dispute sulla terra, sino alla questione dei rapporti con la Cina.

Lo studioso australiano sottolineava come il partito fosse stato sfidato su un fronte inedito: quello del nazionalismo, che era tradizionalmente una parte della propria legittimità. Se il web era diventato una delle principali piattaforme di contatto per l'emergente «dissidenza politica», si era aggiunto più avanti il ricorso ai blog individuali e ai gruppi su facebook da cui pure partivano campagne in difesa dei diritti umani, denunce di corruzione, critiche anticinesi e così via [Thayer 2009, pp. 55-60]. Thayer, infine, si spingeva a vedere in questi sommovimenti una reciproca contaminazione di temi e rivendicazioni, tale da dar vita a un'embrionale «società civile politica», altra rispetto a quella incanalata nelle grandi organizzazioni di massa o nelle organizzazioni non governative e in grado di sfidare la legittimità dell'autorità costituita [Thayer 2009a].

Su questi stessi toni si muovevano le analisi di illustri esponenti di quella società civile politica raccontata da Thayer, come, ad esempio, Tuong Lai (Nguyen Phuoc Tuong). Un consigliere dei primi ministri vietnamiti tra il 1991 e il 2006, Tuong imputava alla classe dirigente del suo paese una collusione con il nemico cinese, un vero e proprio tradimento degli ideali nazionalisti, a vantaggio di una piccola élite predatoria e a spese di una società sempre più insoddisfatta e catturata in una morsa autoritaria.

Le analisi di Thayer e di Tuong sembravano poi trovare conferma nel fatto che alle manifestazioni patriottiche contro la Cina si fossero spesso unite quelle degli agricoltori espropriati delle terre e che le une e le altre fossero state duramente represse [W/NYT 6 giugno 2013, «Vietnam's Angry Feet»].

Gli entusiasmi nati intorno all'«euforia partecipativa» dei primi mesi dell'anno erano stati sapientemente smorzati da due dichiarazioni del primo ministro Nguyen Tan Dung. Il 18 marzo, questi aveva messo in guardia da discorsi «distruttivi» e da «schemi» tesi a rompere «l'unità nazionale» [W/VBN 20 marzo 2013, «PM Highlights Public Feedback on the Revised Constitution», § 3]. Il 27 dello stesso mese, il primo ministro aveva sottolineato come la nuova costituzione dovesse riflettere «le aspirazioni del popolo e dell'intero partito» [W/VP 27 marzo 2013, «New Constitution Must Reflect Party and People's Aspirations», § 1].

Le «aperture democratiche» istituzionali sembravano intanto procedere. Nel mese di giugno, aveva avuto luogo un altro avvenimento epocale della storia politica vietnamita: l'assemblea nazionale, infatti, aveva votato la fiducia sull'operato di 47 tra ministri e alti funzionari governativi, incluso lo stesso premier Dung. Il ricorso a un voto di fiducia annuale era stato introdotto con un emendamento alla costituzione del 1992. Le modifiche erano state discusse nell'ottobre del

2012 – nel corso di quell'infuocata sessione dell'assemblea nazionale in cui Dung aveva fatto esplicitamente autocritica – e approvate il mese successivo [AM 2012, p. 346].

Il voto era anonimo e consentiva ai parlamentari di esprimere «bassa fiducia», «fiducia» o «piena fiducia» sull'operato di ognuno dei 47 alti funzionari governativi coinvolti. Non era contemplata dunque la possibilità di esprimere un voto di «sfiducia», tuttavia chi avesse ricevuto un voto di «bassa fiducia» da più dei due terzi dell'assemblea sarebbe stato sottoposto a una seconda votazione [W/TNN 11 giugno 2013, «Vietnam Leaders Pass First Historic Confidence Vote»]. Si prevedeva in questo caso un voto di sfiducia, che avrebbe portato alle dimissioni forzate là dove si fosse espressa in quel senso la maggioranza dei votanti. Sarebbero passati per quel tipo di votazione anche i funzionari che avessero ottenuto un voto di «bassa fiducia» per due volte consecutive da più della metà dei parlamentari [W/BN 11 giugno 2013, «Dung Passes Confidence Vote as Vietnam's Growth Stagnates»].

Tutti gli alti funzionari coinvolti avevano «superato l'esame». Tuttavia, con 160 voti di «bassa fiducia», il primo ministro Dung si era classificato terz'ultimo per tasso di gradimento; solo il governatore della banca centrale Van Binh (con 209 voti di «bassa fiducia») e il ministro dell'Istruzione Vu Lan (177) avevano fatto peggio. Il presidente Sang, invece, aveva ricevuto soltanto 28 giudizi negativi ed era arrivato terzo tra i funzionari che avevano ottenuto il più alto numero di voti di «piena fiducia» (in questa classifica, Dung era arrivato ventottesimo) [W/R 11 giugno 2013, «Vietnam PM Takes a Hit in his First Ever Confidence Vote»].

Il voto era stato interpretato da alcuni come una mera espressione delle faide interne al partito, con la fazione del presidente ad avere la meglio su quella del premier, colpevole dei disastri degli anni precedenti. Si rimarcava anche il carattere di facciata dell'operazione, tesa a coprire la crisi di legittimità della classe dirigente con una parvenza di rispondenza a una società in crescente dissenso con i suoi leader [Ibidem]. Tuttavia, diverse analisi – tra cui spiccava quella dell'esperto Jonathan London dell'Università di Hong Kong, che aveva una grossa risonanza sulla stampa vietnamita e internazionale – valutavano positivamente gli eventi di giugno. Il voto sembrava segnalare un processo di cambiamento politico reale, ancorché graduale e limitato. Sull'onda di una quanto mai urgente necessità di riconquistare legittimità, il sistema assumeva caratteri di maggiore rispondenza alla società e i leader, tradizionalmente considerati «intoccabili», erano ora esposti al giudizio pubblico. Lo studioso notava anche che un passaggio istituzionale di quel tipo sarebbe stato impensabile in un sistema come, per esempio, quello cinese [W/HP 11 giugno 2013, «Vietnam Prime Minister Warned in Confidence Vote»].

All'apertura di canali istituzionali di discussione si erano contrapposte, per tutto il 2013, azioni di repressione delle voci più critiche.

Le organizzazioni internazionali per i diritti umani avevano denunciato a più riprese un nuovo giro di vite sulle libertà civili e politiche. L'anno si era aperto con le condanne di 14 scrittori arrestati nel 2011 e accusati di legami con il Viet Tan, una formazione politica facente capo a vietnamiti statunitensi, sospettata di perseguire obiettivi di sabotaggio politico [W/VNC 11 gennaio 2013, «Why Vietnam's Communists Invite Western Scorn», §§ 1; 3]. Nel mese di giugno si contavano già più arresti di attivisti politici e di blogger – 46 in tutto – che nel corso dell'intero 2012. Arresti importanti erano avvenuti immediatamente dopo il voto di fiducia dell'assemblea nazionale; da più parti si segnalava come la manovra fosse tesa a marcare il confine delle pur avvenute aperture [W/WSJ-B 17 giugno 2013, «Vietnam Arrests more Bloggers after Confidence Vote», §§ 3; 10]. Particolare scalpore aveva fatto l'arresto del noto blogger Viet Dao, ex funzionario governativo e membro dell'associazione degli scrittori, accusato di «abuso delle libertà democratiche» [W/NYT 14 giugno 2013, «Vietnam Government Critic Arrested»].

In agosto, era stato approvato un decreto – dalla formulazione piuttosto ambigua – che limitava la possibilità di condivisione delle informazioni sulla rete [W/NYT 6 agosto 2013, «U.S. Denounces New Limits on Dissent on Internet»]. A novembre, Human Rights Watch aveva inviato una lettera all'assemblea nazionale vietnamita dove si passava in rassegna la bozza di emendamenti istituzionale, ne si evidenziava gli aspetti più controversi e ne si chiedeva la modifica al fine di arrivare al pieno rispetto delle libertà civili e politiche e alla realizzazione di assetti istituzionali interni più democratici [W/HRW 22 ottobre 2013, «Letter to Chairman Nguyen Sinh Hung Re: Amended Vietnam Constitution»].

Come avevano notato diversi commentatori internazionali, nell'intero corso del 2013 la classe dirigente vietnamita sembrava essersi mossa su un doppio binario: all'apertura di canali di partecipazione istituzionali – volti a legittimare se stessa e processi di riforma assai moderati – si era contrapposta l'intensificazione della repressione del dissenso interno. Una dialettica, questa, che aveva denotato (o aperto) spazi di cambiamento reale e di competizione, non solo all'interno del partito, come avevano mostrato in modo esemplare le vicende del 2012, ma anche a esso contigui o esterni [W/CA 9 gennaio 2014, «The Rise and Survival of Nguyen Tan Dung: a New Era for the Vietnamese Politics», § 1]. Tuttavia, gli eventi successivi al voto di giugno chiudevano apparentemente le danze delle riforme politiche con una stretta. A fine anno, le organizzazioni per i diritti umani segnalavano una situazione assai deteriorata, denunciando l'intensificarsi della repressione ai danni di attivisti, giornalisti e blogger, particolarmente attivi nel corso del 2013 e critici dell'operato del governo. Amnesty International arrivava a definire il paese «una delle più grandi prigioni del Sud-est asiatico per i difensori dei diritti umani e per altri

attivisti» (one of South East Asia's largest prisons for human rights defenders and other activists) [W/AI 7 novembre 2013, «Viet Nam: Report Documents how Scores Remain Imprisoned for Speaking Out», § 3]. Nella sua classifica sulla libertà di stampa nel mondo, Reporters without Borders posizionava il Vietnam 172°, su 179 paesi, davanti solo a Cina, Iran, Somalia, Siria, Turkmenistan, Corea del nord ed Eritrea [RwB 2013].

Le denunce diffuse sulla situazione dei diritti e delle libertà nel paese si inasprivano con l'adozione degli emendamenti alla costituzione del 1992, il 28 novembre, con il favore del 98% dell'assemblea nazionale. Tra gli aspetti più macroscopici e dibattuti vi era la riconferma del ruolo del partito, ora definito guida di tutti i cittadini e dell'intera nazione vietnamita. Al contempo, Human Rights Watch segnalava come il riconoscimento di una serie di libertà e di diritti fondamentali (agli articoli 16, 31, 102, 103) fosse stato diluito da «scappatoie» e da possibilità di deroga previste da altri articoli; per esempio, l'articolo 14 subordinava il rispetto dei diritti umani a priorità quali «la sicurezza nazionale, la difesa nazionale, l'ordine pubblico, la sicurezza della società, la moralità sociale» [HRW 3 dicembre 2013, «Vietnam: Amended Constitution: a Missed Opportunity on Rights» §§ 5; 6].

La vicenda vietnamita del 2013 si chiudeva così con una sterzata conservatrice nel bel mezzo di una situazione che, come notato da Jonathan London, appariva comunque «fluida» e aperta come non mai [W/CA 9 gennaio 2014, «The Rise and Survival of Nguyen Tan Dung: a New Era for the Vietnamese Politics», § 1]. Così come aperti sembravano restare i destini del premier Dung. Con abili manovre politiche questi sembrava essere riuscito, sul finire dell'anno, a promuovere i suoi fedeli ai vertici governativi, consolidando così un potere che sembrava ormai logorato [W/E 18 novembre 2013, «Vietnam's Deputy Prime Ministers: Party People»].

3. *Le imprese pubbliche al centro del dibattito economico*

Il processo di revisione costituzionale aveva aperto anche la possibilità di una sostanziale modifica del sistema economico vietnamita. Era stata inizialmente rimossa dalla bozza di emendamenti la dicitura che attribuiva al settore pubblico un ruolo portante nell'economia nazionale. A ciò si erano accompagnate le prese di posizione di alti esponenti governativi in favore della garanzia di pari trattamento degli attori pubblici e dei privati, in riconoscimento dell'ormai mutata situazione economica e politica del paese [W/BN 24 gennaio 2013, «Vietnam Seeks Constitutional Revision to Support Economic Change»].

Si ricordi che, specie in anni più recenti, le cattive prestazioni economiche e gli scandali legati alla corruzione avevano acceso i riflettori sulle falle della strategia di sviluppo nazionale e sul ruolo ivi giocato dalle imprese pubbliche. Nel 2012, una crescita ai minimi storici ave-

va esacerbato le divisioni politiche interne e i moti di denuncia «dal basso», sino a fare di Dung – artefice della politica dei conglomerati *à la* Corea del sud – un vero e proprio capro espiatorio delle colpe della classe dirigente. Complice era stato un ambiente internazionale che da sempre spingeva per la definitiva privatizzazione dell'economia vietnamita [AM 2012, pp. 339-340].

Nel 2013, le disfunzioni prodotte dalla cattiva gestione delle imprese di stato si rivelavano ancora enormi e con profonde ripercussioni sugli equilibri strutturali interni. Si ricordano, di seguito, alcune delle notazioni avanzate a questo riguardo da Jonathan Pincus, uno dei massimi esperti internazionali di economia vietnamita. Secondo Pincus, la politica monetaria restrittiva introdotta nel 2011 era stata rivelatrice dell'insostenibilità dell'indebitamento del settore pubblico. Le imprese pubbliche, godendo di canali privilegiati di accesso al credito (oltre che alla terra) e di deboli vincoli di bilancio, si erano avvantaggiate, in via quasi esclusiva, delle due ondate di «euforia creditizia» che avevano caratterizzato gli anni precedenti. La prima aveva fatto seguito all'entrata del Vietnam nel WTO e all'ingente afflusso di capitali esteri che ne era derivato. Una seconda, nel 2009, era da collegarsi al pacchetto di stimoli a cui si era fatto ricorso per fronteggiare la crisi globale.

Anche in virtù delle condizioni di monopolio detenute dalle imprese pubbliche in molti settori – che le proteggeva da qualsivoglia pressione competitiva – queste avevano utilizzato il credito così ottenuto in attività altamente rischiose e speculative. I risultati erano stati diversi e tutti negativi: un sistema bancario ingolfato di «debiti cattivi»; una situazione di insolvenza diffusa determinata dalla stretta creditizia (2011); un insieme di beni (tra cui terra e proprietà immobiliari) difficili da liquidare, non da ultimo, in virtù di rigide regolamentazioni interne; una crescita del prestito molto lenta che a sua volta esacerbava i problemi di liquidità [W/EAF 7 aprile 2013, «Vietnam's Need for Deeper Structural Reform»]. Nel 2013, le banche vietnamite risultavano detenere il più alto tasso di «prestiti cattivi» di tutti i paesi del Sud-est asiatico [W/BN 30 settembre 2013, «Vietnam Premier Opens Doors to Foreign Investors»].

In febbraio, il primo ministro Dung aveva lanciato un piano generale di ristrutturazione economica da attuare nel periodo 2013-2020, con l'obiettivo dichiarato di «perfezionare il regime di mercato a orientamento socialista» [W/VN 22 febbraio 2013, «PM Approves Master Plan on Economic Restructuring», § 1]. Il piano era incentrato non soltanto sulle imprese di stato e sul sistema finanziario, ma anche sul nodo degli investimenti pubblici, di cui le prime pure si erano avvantaggiate, provocando un'ulteriore distorsione nella gestione delle risorse economiche [W/EAF 12 aprile 2013, «The Problem of Vietnamese Gradualism in Economic Reform»]. Si prevedeva di limitare il pubblico ai settori dove esisteva un monopolio naturale (come la rete

energetica, idrica o del trasporto), al militare, alla produzione di beni e servizi primari e all'high-tech e si incoraggiava la vendita delle azioni in tutti i settori *non-core*, cioè quelli che esulavano dalle attività ritenute strategiche; si prevedeva, inoltre, la vendita di altri beni, come le proprietà immobiliari [W/TV 22 febbraio 2103, «PM Approves Master Plan on Economic Restructuring»]. Per quanto attiene al sistema bancario – per il quale pure si dettagliavano piani di ristrutturazione – è utile ricordare che nel mese di maggio la banca di stato del Vietnam aveva introdotto una già annunciata «Asset Management Company», cioè un'azienda pubblica che aveva come obiettivo quello di comprare i cosiddetti crediti deteriorati (*non-performing loans*) dagli istituti finanziari vietnamiti [W/L 18 ottobre 2013, «Establishment of Vietnam Asset Management Company»].

Le aperture costituzionali e i progetti di riforma del settore pubblico avevano destato enorme attenzione. Al *battage* dei media vietnamiti avevano fatto eco i molti contributi, dall'interno e dall'esterno del paese, pubblicizzati dagli organi di stampa internazionali. I segnali di possibili modifiche dell'articolo che sanciva il primato del settore pubblico nell'economia vietnamita erano stati presi in gran conto; allo stesso modo, si puntavano i riflettori su ogni mossa o dichiarazione che facessero pensare a un'accelerazione o a un rallentamento delle riforme.

Voci attente come quella del già citato Pincus avevano sottolineato come, in tempi recenti, la deboli prestazioni economiche avessero spinto la classe dirigente vietnamita a impegnarsi seriamente nella ristrutturazione del settore pubblico [W/ST 27 marzo 2012, «Competitiveness Crucial to State-Sector Reform»]. Si rimarcava, tuttavia, la lentezza del processo, cui faceva d'attrito la capacità d'influenza del potente sistema d'interessi economico-politici che quelle imprese coagulavano [W/EAF 7 aprile 2013, «Vietnam's Need for Deeper Structural Reform»].

In generale, i toni della comunità internazionale, inclusa la comunità degli uomini d'affari, apparivano oscillanti. Da un lato, si plaudiva a intenti di riforma che rendevano più vicino l'obiettivo della tanto evocata «apertura totale» del mercato vietnamita alla penetrazione del settore privato, con un occhio particolare all'investimento estero. Per esempio, nel mese di luglio rimbalzavano sulla stampa internazionale le dichiarazioni di un alto funzionario del ministero delle Finanze. In contiguità con l'avvio dei lavori della Asset Management Company, questi annunciava l'adozione di una linea più dura per le imprese pubbliche che non accelerassero le vendite nei settori *non-core*. Uno dei principali problemi era il declino del valore delle azioni e delle proprietà accumulate nel tempo. Si annunciava anche il licenziamento degli amministratori delegati che non avessero rispettato le tempistiche dettate a livello centrale [W/BN 25 luglio 2013, «Vietnam gets Tough on State Firms in Economic Growth Push»].

Era stata assai pubblicizzata dai media anche un'intervista rilasciata da Dung a New York nel mese di settembre. Il premier ribadiva il proprio impegno nella «rimozione delle protezioni» di cui godevano le imprese di stato; annunciava inoltre l'innalzamento del tetto delle quote detenibili dagli investitori esteri nelle banche commerciali e in settori quali le telecomunicazioni (il limite vigente era del 30% del totale e del 20% per singolo azionista) [W/BN 30 settembre 2013, «Vietnam Premier Opens Doors to Foreign Investors», §§ 1; 2].

Eventi e dichiarazioni come quelli appena riportati erano stati all'origine di suggerimenti, pressioni e moniti da parte della comunità internazionale degli uomini d'affari. Per esempio, il *Vietnam Business Forum* – un progetto per il dialogo pubblico-privato gestito dal Fondo Monetario Internazionale e dalla Banca Mondiale – si era riferito all'intervista di settembre come a «una delle più incoraggianti dichiarazioni dell'ultimo periodo» [Ibidem, § 4]. Queste ottimistiche valutazioni si intrecciavano con critiche e pressioni relative alla lentezza del processo. Si rimarcava come le vendite fossero state comunque già annunciate (nel 2011), procedendo molto lentamente. Per esempio nel corso del 2012, delle 93 imprese identificate come oggetto «snellimento», solo 32 avevano realmente intrapreso il processo di privatizzazione [Kumar 2013, § 4]. Si evidenziava anche, non senza scetticismi, l'enormità del compito a cui la Asset Management Company si trovava dinanzi, visti i volumi del debito. Si riportavano poi sistematicamente i moniti della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale relativi al passo delle riforme e alla centralità della ristrutturazione del sistema bancario e delle imprese pubbliche per rianimare l'economia [W/BN 25 luglio 2013, «Vietnam gets Tough on State Firms in Economic Growth Push»]. Infine, si sottolineava come l'introduzione di disposizioni *market-friendly* nel testo costituzionale fosse un segnale fondamentale per gli investitori e per dimostrare l'impegno e l'affidabilità del paese. Questi ultimi commenti si riferivano in particolar modo all'intensificarsi delle relazioni con gli Stati Uniti, di cui si dirà più avanti [W/CSIS 31 ottobre 2013, «Amending Vietnam's Constitution: Why Washington Cares»].

Era opinione diffusa che le disfunzioni strutturali legate alla cattiva gestione delle imprese pubbliche fossero andate a discapito del settore privato domestico.[1] Questo risultava aver sofferto doppiamente dei privilegi di cui godevano le prime. Non soltanto si era avvantaggiato in minima parte dell'espansione monetaria, ma subiva ora la mancanza di liquidità determinata dalla vulnerabilità del sistema

1. Nel presente scritto si è utilizzata la distinzione tra settore privato domestico e settore privato estero. Normalmente, infatti, nella letteratura economica, in specie in riferimento al Vietnam, per «settore privato» si intende il settore privato domestico. Accanto a questo c'è, poi, il «settore estero», cioè il settore privato trainato dagli investimenti esteri diretti. Si tratta di sue settori che, per quanto entrambi privati, operano secondo logiche differenti.

bancario. Si rimarcavano a questo proposito le enormi potenzialità di crescita e di sviluppo di cui il privato poteva farsi portatore una volta liberato dai vincoli che lo incatenavano. Rivolto alla produzione, specie nella manifattura leggera per l'esportazione (abbigliamento, calzature e, più di recente, l'elettronica), il settore privato domestico rappresentava, in potenza, il segmento più dinamico e competitivo dell'economia, assieme a un già rodato settore estero.

Sostenute soprattutto da quest'ultimo settore, le esportazioni riprendevano fiato, a riprova dell'importanza rivestita nello sviluppo nazionale. A dicembre, il loro tasso di crescita era stato del 15,4% rispetto all'anno precedente, specie grazie alle prestazioni di produttori come Samsung e Nokia; nell'ultimo quadrimestre, avevano contribuito a una crescita del PIL del 6,04%; il loro contributo al prodotto interno lordo era valutato dal Fondo Monetario Internazionale pari al 75% (rispetto al 56% del 2009); l'investimento estero diretto realizzato era cresciuto del 10% su basi annuali [W/BN 23 dicembre 2013, «Vietnam's GDP Rises 5.42% in 2013. Estimated 5.3% Gain», §§ 1; 2]. L'anno fiscale 2012-13 si era chiuso con un tasso di crescita del 5,42%, denotando una lieve ripresa rispetto al 2012 (il secondo valore più basso in 13 anni). I livelli d'inflazione, rientrati sotto controllo già nel 2012, si erano mantenuti al 6,04% [W/VN 2 gennaio 2014, «VNA Selects Top Ten Events in 2013», § 5]. Secondo i rapporti pubblicati dalla camera di commercio statunitense, il Vietnam rimaneva la seconda destinazione più attraente in Asia dopo l'Indonesia [CoC 2013, p. 6].

Fatta eccezione per un generale plauso alla (potenziale) dinamicità del settore privato domestico e al ruolo giocato dagli investimenti esteri, le valutazioni sulla prestazione economica vietnamita del 2013 erano parzialmente discordanti. All'ottimismo complessivo del governo si contrapponevano i moniti della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale, che evidenziavano la debolezza della crescita, il deficit di bilancio, la vulnerabilità agli shock economici esterni, le note carenze nella ristrutturazione del settore bancario e delle imprese di stato, le loro conseguenze sullo stesso settore privato [W/TRN 6 dicembre 2013, «Mixed Opinions Given for Vietnam's Economic Prospects»].

Il più delle analisi non aveva mancato di alludere all'inscindibilità tra riforme politiche e riforme economiche. Il cambiamento di regime in un senso più democratico tendeva a essere considerato – oltre che garanzia del rispetto dei diritti umani – l'arena più fertile per la velocizzazione e la buona riuscita delle riforme di mercato. Anche in questo caso, il coagularsi attorno alle imprese pubbliche di un'élite predatoria, corrotta e volta alla sola riproduzione del potere politico-economico veniva ripetutamente identificato come uno dei principali mali del sistema paese. Ciò nel più ampio quadro di lotte intestine ove fazioni più riformatrici si scontravano con tendenze conservatrici idealmente capeggiate, tra gli altri, dallo stesso premier Dung.

Si prendano ad esempio alcune voci, come quell'analista Vu Duc, un avvocato vietnamita-canadese, commentatore, tra gli altri, per i giornali «Asia Times», «Asia Sentinel» e «Vietnam BBC Service». Con toni e argomentazioni non dissimili da quelli della «dissidenza politica» di cui si è scritto sopra, Vu Duc enfatizzava, per esempio, come fossero state le riforme di mercato della seconda metà degli anni Ottanta – e in particolar modo gli investimenti esteri diretti – a impedire il collasso del paese, con i «capitalisti rossi» (il partito e le sue diramazioni interne alle imprese pubbliche) a trarre vantaggio dall'«abbraccio capitalista» a spese della popolazione e di un settore privato domestico maltrattato. Di contro, l'assenza di riforme politiche che mettessero al centro «trasparenza» e «rispondenza democratica» veniva individuata come l'ostacolo maggiore alla riuscita delle riforme economiche [W/AT 23 agosto 2013, «Visions of a Democratic Vietnam», §§ 4-5; 13; 14].

Anche sul tema delle imprese pubbliche, l'adozione degli emendamenti costituzionali, il 28 novembre, aveva suscitato critiche e malcontenti. Con un'inversione di tendenza rispetto alla stessa bozza istituzionale messa in circolazione al principio dell'anno, era ricomparsa la dicitura che ne affermava il ruolo guida nell'economia vietnamita. A riassumere gli umori dell'intera comunità internazionale era stata la dichiarazione della camera di commercio americana, che aveva definito la manovra un segnale «non incoraggiante» sulle prospettive vietnamite di competizione nell'economia mondiale [W/WSJ-B 29 novembre 2013, «New Vietnam Constitution Cements Party Dominance», § 9].

4. *Il regime autoritario alla prova del libero mercato*

Nel 2013, le vicende vietnamite interne si sono intrecciate con rilevanti sviluppi internazionali. Il più importante è stato l'intensificarsi degli scambi diplomatici con gli Stati Uniti, culminato in luglio con la visita a Washington del presidente Sang. A novembre – lo si è già accennato – il paese era stato eletto membro del consiglio delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, suscitando un certo clamore sulla stampa internazionale. Si erano imposte su questi avvenimenti le trattative sul TPP, il *Trans-Pacific Partnership Agreement* (accordo di Partenariato trans-pacifico), acceleratesi nello sforzo di concluderle entro fine anno. Si ricordano di seguito gli incontri più importanti del 2013. Questi erano stati affiancati, in specie negli ultimi mesi, da riunioni *a latere* più ristrette o su temi specifici. Il 16° e il 17° giro di negoziati si erano tenuti in marzo e maggio, rispettivamente a Singapore e a Lima; in aprile i ministri del Commercio si erano incontrati a Surabaya, in Indonesia (in quest'occasione era stata discussa anche l'entrata del Giappone nelle trattative); il 18° e 19° giro di negoziati si erano tenuti nei mesi di luglio e agosto, a Kota Kinabalu, in Malaysia, e a Bandar Seri Begawan, in Brunei. Altri due incontri avevano avuto

luogo in ottobre –quando, al margine del summit dell'APEC di Bali, si erano riuniti i ministri del Commercio – e in dicembre, a Singapore, ove si erano incontrati i ministri del Commercio e i capi delegazione [W/SO senza data, «Trans Pacific Partnership Agreement (TPP) – Negotiations and Background»]. Nel mese di novembre, i negoziatori si erano riuniti a Salt Lake City, nello Utah: si era trattato del primo incontro dopo «gli sgocciolamenti» di WikiLeaks sui contenuti dell'accordo. Si dirà di questo più avanti.

Si è parlato del TPP, e del fatto che esso rientrava in più ampie operazioni geopolitiche statunitensi nell'area asiatico-pacifica, in un precedente volume di Asia Maior [AM 2011, pp. 26-37]. È utile ricordare che, nel 2013, i negoziati coinvolgevano undici paesi oltre agli Stati Uniti; vale a dire l'Australia, il Canada, il Giappone, la Nuova Zelanda, il Cile, il Messico, il Perù, il Brunei, la Malaysia, Singapore e il Vietnam. La stampa ne parlava diffusamente come del più grande accordo di libero scambio al mondo. Era esteso su un'area che produceva circa il 40% del prodotto interno lordo globale e prometteva di coprire numerosi ambiti, inclusi l'ambiente, gli standard lavorativi, gli appalti pubblici, i diritti di proprietà intellettuale, le imprese pubbliche, le piccole e medie imprese, le filiere produttive.

Il TPP veniva presentato come un modello per tutti gli accordi di libero scambio, a partire da quello in fase di negoziato in area APEC (*Asia Pacific Economic Cooperation*) sino a qualunque altro accordo di libero scambio al mondo. Esso si proponeva di andare oltre i livelli di liberalizzazione commerciale e degli investimenti previsti dal WTO e dagli altri trattati bilaterali, sino all'abbattimento di tutte le barriere, tariffarie e non. Erano incluse nell'accordo misure di disciplina più stringenti per le imprese pubbliche, misure volte a eliminare i vantaggi «ingiusti» e distorcenti delle regole della libera concorrenza di cui queste godevano. Nel 2013, il Brunei, la Malaysia, la Nuova Zelanda, il Giappone e il Vietnam erano gli unici governi a cui gli Stati Uniti non fossero già legati da accordi di libero scambio bilaterali; è con essi, dunque, che la potenza atlantica stava trattando (anche) le regole di accesso al mercato nel settore dei beni e dei servizi e nel settore agricolo [Fergusson et alii 2013, in particolar modo, *Summary* (senza indicazione delle pagine), p. 2; pp. 18-20].

L'accordo rientrava nella più ampia strategia statunitense di riposizionamento nella regione Asia-Pacifico (ri)lanciata da Obama nel 2011 sotto il nome di «Pivot to Asia». Un riposizionamento, questo, teso apparentemente a isolare, o domare, la Cina – la cui assenza dai negoziati per il TPP non era passata inosservata – allineando e sostenendo gli interessi degli altri paesi dell'area [W/WPR 30 novembre 2011, «Special Report: the U. S. Pivot to Asia]». Nel 2013 non erano mancati picchi di tensione tra USA e Cina. Nel mese di dicembre, aveva avuto luogo quello che era stato riportato come «il confronto più serio tra i due paesi dal 2009»: un rischio di collisione tra l'in-

crociatore lanciamissili statunitense USS Copwen (che dichiarava di operare in acque internazionali) e una portaerei cinese (secondo Pechino molestata dall'incrociatore) [W/AN 18 dicembre 2013, «Mar Cinese Meridionale. Pechino conferma la "quasi collisione" con una nave USA», § 1].

Nel corso del 2013, molta stampa aveva rimarcato la crescente importanza del Vietnam per gli Stati Uniti. La piccola potenza asiatica sembrava progressivamente assurgere al ruolo di partner strategico (o pedina) all'interno di manovre geopolitiche e geoeconomiche tese a utilizzare le divisioni nell'area in chiave anti cinese. Secondo voci interne statunitensi, lo stesso TPP mirava a creare un precedente cui la Cina sarebbe stata costretta ad allinearsi in prospettiva. Un obiettivo, quest'ultimo, volto a impedire che la Cina continuasse a trarre eccessivi vantaggi commerciali dalle falle del WTO – si pensava qui al peso delle imprese pubbliche nella sua economia – e a mostrare scarso rispetto dei diritti di proprietà intellettuale [Krist senza data, pp. 1-20]. Per alcuni analisti, più che contribuire all'isolamento cinese, l'entrata nel TPP del più malleabile Vietnam (un paese dove si riscontravano problemi simili) doveva fungere da effetto-dimostrazione dei benefici di un atteggiamento «collaborativo». Il Vietnam era chiamato tuttavia ad accettare non facili condizioni: oltre a più stringenti misure di disciplina della proprietà intellettuale e delle imprese pubbliche, l'entrata nel TPP avrebbe comportato l'abbattimento delle barriere tariffarie alle importazioni, la garanzia di formazione di sindacati indipendenti e l'accettazione di specifiche disposizioni per la composizione delle controversie tra investitore e stato (di cui trattiamo nella prossima sezione) [W/AS 2 settembre 2013, «Vietnam's Need for the TPP», § 1].

Il punto di forza statunitense rispetto al tentativo di portare il Vietnam nell'accordo era l'evidente «stato di bisogno» del paese asiatico. In relazione alle tensioni geopolitiche areali, si ricordava come il Vietnam mancasse di capacità militare e di protezioni politiche, quali un trattato di mutua difesa con la potenza americana che, per esempio, le Filippine avevano [W/AS 11 dicembre 2013, «America's Absent Moral Imperative in Vietnam», § 1]. Inoltre, si sottolineavano – con eccezioni particolarmente importanti, su cui ritorneremo nella prossima sezione – i benefici che l'entrata nel TPP avrebbe apportato all'economia vietnamita.

La possibilità di accedere a più ampie fette del mercato statunitense veniva presentata come un interesse vitale per il Vietnam. Tale possibilità – a dire dei fautori del TPP – avrebbe permesso al Vietnam di superare la crisi che si profilava per le sue esportazioni, in particolar modo nei settori dell'abbigliamento e delle calzature, esportazioni rese meno concorrenziali dall'aumento del costo del lavoro, dalla difficoltà di acquisire nuove tecnologie e, infine, dalla crescente pressione di nuovi produttori a basso costo quali la Cambogia, il

Bangladesh e, più di recente, il Myanmar [W/AS 2 settembre 2013, «Vietnam's Need for the TPP», § 1]. A questo proposito, erano state diffusamente pubblicizzate analisi, come quella dell'East-West Centre di Honolulu, che identificavano nel Vietnam il principale beneficiario economico dell'accordo. Tali benefici sarebbero stati il diretto risultato sia dell'importanza delle relazioni commerciali intrattenute con gli Stati Uniti (il secondo partner commerciale vietnamita dopo la Cina), sia del fatto che le esportazioni vietnamite si sarebbero sottratte alle elevate barriere tariffarie di cui erano oggetto; sia dei vantaggi che sarebbero derivati ai settori – di cruciale importanza nell'economia vietnamita – rappresentati dall'abbigliamento e dalle calzature [Petri, Plummerm, Zhai 2011, p. 51].

È con questo più ampio quadro che si era incrociato il corso degli eventi vietnamiti del 2013, condizionando i toni del dibattito politico-economico interno e internazionale delineato nei paragrafi precedenti. I nodi della riforma delle imprese di stato e della «democratizzazione» in Vietnam avevano occupato la scena degli stessi negoziati per il TPP. Si era molto ragionato, per esempio, sulle ripercussioni che il riavvicinamento tra i due paesi avrebbe avuto sulle rispettive politiche interne.

Da un lato, infatti, in virtù di una posta in gioco apparentemente molto alta, l'accordo di partenariato sembrava poter divenire per gli Stati Uniti il giusto grimaldello per ottenere quell'accelerazione delle riforme di mercato – con un particolare occhio per le imprese di stato – che la comunità internazionale richiedeva da tempo [W/BN 15 marzo 2013, «Vietnam Tries to Tame its Corporate Offspring: Southeast Asia»]. Si riteneva anche che all'interno di un quadro che vedeva il Vietnam bisognoso di appoggio geopolitico ed economico, gli Stati Uniti avrebbero potuto esercitare maggiori pressioni sul tema dei diritti umani. Invero, tali pressioni erano state esplicitate dall'*establishment* atlantico. Per esempio, nel mese di giugno l'ambasciatore statunitense ad Hanoi, David Shear, si era perentoriamente pronunciato, dinanzi a una platea di vietnamiti statunitensi, perché l'avanzamento delle relazioni con il paese asiatico, inclusi i negoziati per la sua entrata nel TPP, fosse legato ai progressi sui diritti umani. Ciò era apparentemente in linea con la posizione ufficiale del dipartimento di Stato e del rappresentante per il Commercio Michael Froman [W/RR 23 luglio 2013, «Mr. Sang Comes to Washington», § 3]. Più in generale, allusioni ai negoziati in corso per il TPP non erano mancate in molti dei moniti, delle pressioni, dei suggerimenti e delle critiche da parte dalla comunità internazionale mentre monitorava le importanti vicende interne vietnamite del 2013, come già analizzato nei paragrafi precedenti.

D'altro lato, il riavvicinamento tra Washington e Hanoi sembrava destinato ad avere delle ripercussioni anche sulla politica interna degli USA. Infatti, si erano moltiplicate le pressioni e le critiche nei

confronti dell'amministrazione Obama, colpevole di eccessiva apertura a un regime, come quello vietnamita, accusato di essere autoritario e lesivo dei diritti umani. In effetti, come mettevano in luce i critici della politica vietnamita della presidenza Obama, l'atteggiamento benevolo adottato dagli USA con il Vietnam strideva, per esempio, con la linea dura usata nei confronti di paesi che avevano dato prova di ben maggiori aperture democratiche (ancorché insufficienti) come la Cambogia [W/E 3 agosto 2013, «Two Former Foes Receive Different Treatment»].

La visita di luglio del presidente Sang a Obama – la seconda di un capo di stato vietnamita negli Stati Uniti dalla normalizzazione delle relazioni tra i due paesi, avvenuta nel 1995 – non aveva che aumentato le tensioni legate alle intricate vicende del 2013 e i paradossi insiti in esse. Dai colloqui, che avevano visto i due presidenti impegnati anche sul fronte del TPP, era scaturito l'annuncio di una «comprehensive partnership», una sorta di accordo quadro per la collaborazione in campo sociale, economico, politico, ambientale e, non da ultimo, militare [W/USDS 16 dicembre 2013, «U.S.-Vietnam Comprehensive Partnership»].

A proposito dell'incontro, Carlyle Thayer sottolineava come la posizione internazionale del Vietnam dipendesse anche da giochi di potere interni al Partito Comunista Vietnamita. In proposito Thayer ricordava l'esistenza di una componente avversa all'avvicinamento con gli Stati Uniti, a cui attribuiva anche il giro di vite interno sulla libertà d'espressione. Secondo Thayer, era questa componente che si opponeva ai tentativi di reagire alle difficili relazioni con la Cina mediante una politica di contenimento che faceva perno sull'aiuto americano. Lo studioso australiano notava anche i segnali contrastanti lanciati da Hanoi in quei mesi; se a giugno una visita di Sang a Pechino (non troppo proficua) indicava la persistente attenzione vietnamita per la Cina, la concomitante presenza del vice ministro vietnamita della Difesa «al Pentagono» segnalava il persistente tentativo vietnamita di praticare una politica di equilibrio internazionale [W/RR 23 luglio 2013, «Mr. Sang Comes to Washington», § 6].

La «comprehensive partnership» sembrava comunque offrire al Vietnam una contropartita importante alle richieste statunitensi in materia politica ed economica. Benché pubblicamente poco esplicitato, aveva tuttavia pesato sull'incontro fra Sang e Obama il tema dei diritti umani, con le pressioni più forti che, inaspettatamente, si erano scaricate sulle spalle del presidente americano.

A levare gli scudi contro l'ammissibilità di un regime autoritario come il Vietnam in una «comprehensive partnership» con gli Stati Uniti – e in un accordo di libero scambio da questi trainato – erano attori disparati.

Da un lato, c'era la comunità dei vietnamiti statunitensi, abbastanza potente da far arrivare il proprio malcontento al Congresso

[W/AT 1° agosto 2013, «Trampled Rights Restrict US-Vietnam Ties»]. C'erano poi le organizzazioni per i diritti umani, come Human Rights Watch, che, un mese prima dell'incontro, aveva sollevato la questione della repressione del dissenso nel paese, facendo esplicita richiesta al Congresso di sospendere i negoziati per il TPP finché il Vietnam non avesse dato migliore prova di sé [W/WSJ-B 17 giugno 2013, «Vietnam Arrests more Bloggers after Confidence Vote»]. Infine, si erano levate le voci delle organizzazioni sindacali, un bacino elettorale estremamente importante per Obama. Il giorno prima dell'incontro presidenziale, un raggruppamento di organizzazioni dei lavoratori e per i diritti umani aveva a sua volta chiesto la sospensione delle trattative. Nel mirino di leader come James Hoffa, capo del potente sindacato dei camionisti, vi erano gli standard sul lavoro [W/T 24 luglio 2013, «Labour and Human Rights Coalition Call for Suspension of Trade Discussion with Vietnam»]. Sulla base dell'uscita di un rapporto dal titolo *Made in Vietnam*, curato dal Worker Rights Consortium, si ricordavano il diffuso ricorso nel paese asiatico al lavoro forzato e al lavoro minorile, gli alti livelli di sfruttamento, le discriminazioni di genere e così via [WRC 2013, pp. 2-3].

Gli eventi successivi all'incontro tra Sang e Obama non avevano sciolto tensioni e contraddizioni, ben espresse dalle opinioni contrastanti dei media. In settembre, il segretario di Stato, John Kerry, rilanciava la battaglia statunitense per i diritti umani in Vietnam – inclusi la libertà di espressione e il libero utilizzo di internet –, legando le trasformazioni politiche alla riuscita economica, a cui pure si offriva sostegno [W/R 14 dicembre 2013, «Kerry Presses Vietnam Leaders to Protect Human Rights»]. L'ex veterano di guerra esaltava il ruolo del TPP come portatore di «trasparenza» e di «responsabilità» (*accountability*) mentre, secondo alcune voci, «implorava» il paese asiatico di entrare nell'accordo multilaterale [W/SMH 21 dicembre 2013, «Trade Secrets: Why is the US so Quiet in the Trans-Pacific Partnership?», §§ 1; 2]. Nel contempo, Kerry annunciava un esborso di 18 milioni di dollari per la fornitura al Vietnam di cinque motovedette, che, con tutta probabilità, sarebbero state utilizzate nel Mar Cinese Meridionale [W/AT 19 dicembre 2013, «Kerry's Misbalanced Agenda in Vietnam», § 3].

Nel mese di novembre, l'elezione del Vietnam a membro del consiglio delle Nazioni Unite per i Diritti Umani aveva suscitato – come già ricordato – non poco clamore. Il paese aveva guadagnato uno dei seggi a disposizione per il rinnovo di un terzo del consiglio, con candidature selezionate in base all'area geografica. Non erano mancati i commenti critici, sull'elezione del Vietnam così come su quella di stati quali Russia e Cina, da parte di organizzazioni come Human Rights Watch e UN Watch [W/I 14 novembre 2016, «Il nuovo consiglio per i diritti umani dell'Onu»]. Tali commenti critici erano destinati a moltiplicarsi a pochi giorni dal «debutto» del Vietnam come paese membro

del consiglio, in seguito all'adozione di una nuova costituzione, che, come si è già detto, non dava segnali di cambiamento in materia di libertà [HRW 3 dicembre 2013, «Vietnam: Amended Constitution: a Missed Opportunity on Rights»].

Anche dal punto di vista degli eventi appena descritti, il 2013 si chiudeva con segnali imperscrutabili. Chiaramente, gli USA apparivano desiderosi di portare il Vietnam all'interno della propria sfera d'influenza e, di conseguenza, di promuoverne l'inserimento del paese asiatico in un vastissimo accordo di libero scambio come il TPP. In questa prospettiva, gli Stati Uniti sembravano nelle condizioni di far leva sui bisogni del paese asiatico, costringendolo a negoziare su un tema, quello dello scarso rispetto dei diritti umani, che metteva Washington in imbarazzo dinanzi alla propria opinione pubblica e a quella dei paesi occidentali. Il Vietnam, però, pur bisognoso di appoggio a livello economico, non appariva facilmente disposto a piegarsi dinanzi alla potenza atlantica, né troppo sensibile ai moniti che si coagulavano intorno ai temi delle riforme neoliberiste e dei diritti umani. Per quanto riguardava le vicende legate al TPP, alla prova dei fatti Hanoi sembrava addirittura aver avuto la meglio: nonostante, infatti, che la «sterzata conservatrice» effettuata a novembre avesse deluso le aspettative statunitensi in materia di riforme politico-economiche, non vi era stata nessuna «ritorsione» da parte statunitense per quanto riguardava l'auspicata adesione del paese asiatico all'accordo.

5. *Liberismo, democrazia, diritti umani, sviluppo economico: i paradossi del TPP*

Nei paragrafi precedenti abbiamo ricostruito gli avvenimenti vietnamiti del 2013 seguendo le narrazioni dominanti della comunità internazionale. Il grosso di queste aveva riprodotto quelle chiavi interpretative dicotomiche che tradizionalmente dominavano gli studi sul Vietnam. Gli orientamenti interni volti al controllo dell'economia erano associati al carattere predatorio dell'élite comunista, alla corruzione delle imprese di stato, al modello perdente della fazione partitica di Dung. L'alternativa era presentata come possibile solo attraverso la liberalizzazione politica ed economica, secondo il modello occidentale. La «società civile politica» era vista come portatrice di valori «moderni» e veniva contrapposta a una leadership decadente, arretrata e corrotta.

I limiti di questo lavoro non consentono di passare in rassegna critica tali rappresentazioni. È utile ricordare che le relazioni tra fazioni partitiche, interessi economici, «società civile politica», orientamenti nelle riforme e tensioni internazionali erano assai più fluide di quanto potesse sembrare attraverso la lettura della stampa internazionale. È anche importante ricordare che – e al di là degli interessi costituiti

– la leadership vietnamita ha storicamente manifestato il proprio dissenso *politico-strategico* nei confronti delle riforme neoliberiste spinte dalla comunità internazionale [Masina 2006, pp. 1-21].

Il punto su cui vogliamo soffermarci, tuttavia, è in che misura, alla prova dei fatti, l'apparato prescrittivo e normativo proposto dalle potenze occidentali rappresentasse la giusta «cura» dei «mali» vietnamiti sia in materia economica e politica, sia nel campo dei diritti umani. Si prenda il *battage* mediatico sulla bontà dei processi di liberalizzazione e sulla superiore efficienza del settore privato in opposizione a un settore pubblico corrotto e mal funzionate. Il grosso delle analisi in questione mancava di prendere in considerazione alcuni elementi essenziali; il primo e il più evidente fra questi era il fatto che la storia economica di una serie di paesi asiatici, a partire dal Giappone, dimostrava la rilevanza dell'intervento statale – in specie di politiche industriali selettive – ai fini dello sviluppo. Più in generale, la letteratura scientifica ha dimostrato al di là di ogni possibile dubbio il peso giocato dalle politiche protezioniste e interventiste nell'intera storia economica di quegli stessi paesi avanzati che oggi tentano di imporre alle aree arretrate la logica del libero mercato [Chang 2002].

Pietro Masina ha recentemente ricordato come nel 2013 il Vietnam fosse un paese a reddito medio-basso, specializzato nell'assemblaggio di prodotti da esportazione e importatore netto delle componenti a più alto valore aggiunto. In un tale contesto, politiche di mera apertura al mercato rischiavano di intrappolare il paese asiatico al fondo delle gerarchie produttive globali. Già la storia dei vicini dell'ASEAN3 (Malaysia, Indonesia e Thailandia) ha dimostrato la vulnerabilità di sistemi economici dipendenti dagli investimenti esteri e dalle esportazioni; come altri paesi, gli ASEAN3 hanno anche dimostrato che le imprese estere non facilitano la diffusione industriale e tecnologica, dunque il consolidamento di tessuti produttivi locali o il passaggio a produzioni a più alto valore aggiunto [Masina 2013, pp. 105-113].

È anche da questo punto di vista che andavano valutate le prospettive vietnamite all'interno del TPP. Dietro il velo dell'apertura economica, le condizioni di accesso al mercato statunitense che Washington tentava di imporre nascondevano misure protezionistiche a favore degli USA e «asimmetrie» nei benefici finali. È ipotizzabile che la «linea dura» seguita dal Vietnam a fronte dei tentativi statunitensi di ingerenza nelle questioni dei diritti umani non sia che la manifestazione di una più generale linea di resistenza al tentativo statunitense di plasmare la realtà socio-economica e politica del paese asiatico secondo le convenienze di Washington.

Il nodo più macroscopico riguardava la regola sull'origine dei tessili detta «yarn-forward» che la lobby del tessile statunitense chiedeva di inserire anche nel TPP. Questa regola legava l'abbattimento delle alte barriere tariffarie sull'abbigliamento e sulle calzature vietnamite ai soli prodotti le cui componenti, «dal filo in poi», provenissero dai

paesi membri. Secondo Greg Rushford, l'introduzione di tale disposizione nell'accordo era finalizzata a promuovere un settore del tessile statunitense ormai poco competitivo sui mercati globali [W/RR 28 agosto 2013, «Obama's "Déjà vu" Vietnam Diplomacy»].

Certamente, la clausola avrebbe favorito un reale abbassamento delle tariffe d'importazione solo per pochi e selezionati prodotti vietnamiti. Ciò, innanzitutto, in virtù del peso delle forniture cinesi nelle catene del valore in cui il Vietnam era inserito; si noti a questo proposito che la «yarn-forward» poteva essere giocata in chiave anti-cinese. In secondo luogo, per via dell'impraticabilità di una riorganizzazione totale delle filiere produttive sulla base dell'importazione di tessile dagli Stati Uniti; secondo lo stesso Rushford, una strada inefficiente, questa, per gli stessi grandi produttori americani ramificati in Asia.

I benefici dell'entrata nel TPP consistevano, dunque, al meglio, nell'intrappolare il Vietnam al fondo delle gerarchie produttive globali; al peggio, in un'apertura pressoché totale del mercato vietnamita alla concorrenza dei paesi del TPP in cambio di un accesso comunque limitato al mercato statunitense, la cui ulteriore apertura avrebbe dovuto costituire uno dei principali vantaggi dell'entrata del paese nell'accordo. Ciò non sarebbe stato comunque utile ai diritti dei lavoratori vietnamiti reclamati – oltre che dalle condizioni nominalmente imposte dal trattato – dagli stessi sindacati statunitensi in occasione dell'incontro di luglio tra Sang e Obama.

Da questo punto di vista è necessario ricordare che a livello mondiale, le condizioni di lavoro in settori come l'abbigliamento sono conseguenza di un regime produttivo internazionalizzato e altamente competitivo, che spinge gli stati a una «gara al ribasso» dei costi e delle condizioni lavorative, per l'appunto [Silver 2003, pp. 4-5]. Se pure, quindi, è innegabile che le lesioni dei diritti dei lavoratori vietnamiti derivassero anche dal carattere autoritario del regime, considerato indegno di entrare in un accordo privilegiato con gli Stati Uniti, limitare il problema solo a tale causa era pretestuoso. Oltre tutto, la richiesta di sospendere le trattative in nome del lavoro mancava di considerare che, dall'interno dell'accordo, tali condizioni rischiavano di rimanere immutate o di peggiorare. Questo risultato era reso probabile da almeno due fattori: il primo era che il rafforzamento di un certo settore tende naturalmente a cristallizzare le condizioni di lavoro che gli sono caratteristiche; il secondo derivava dal più ampio regime normativo che, assieme all'accordo, si tentava di spingere.

Con l'intensificarsi del ritmo dei negoziati si erano moltiplicate le voci critiche, benché minoritarie, sugli aspetti meno pubblicizzati dell'accordo. Era emerso, per esempio, che soltanto 5 dei 29 capitoli oggetto di trattativa riguardavano la liberalizzazione commerciale. In effetti, gli Stati Uniti erano già legati alla più parte dei paesi negoziatori da accordi di libero scambio, come già scritto in precedenza. Una gran parte delle norme del TPP sembra invece riguardare la messa a

punto di quello che il premio Nobel Joseph Stiglitz vedeva come un regime commerciale (e normativo) regolamentato negli interessi delle grandi società per azioni, in primo luogo statunitensi [W/PS 4 luglio 2013, «Free Trade Charade»]. Anche voci meno critiche avevano sottolineato come la richiesta ai paesi membri fosse di rispettare la disciplina della proprietà intellettuale prevista dall'accordo e di consentire la penetrazione dei propri mercati da parte dell'industria statunitense ad «alta intensità di conoscenza» (un settore vitale per gli Stati Uniti) – finanza, banche, farmaceutica, telecomunicazioni, intrattenimento – in cambio di maggiori aperture ai loro prodotti [W/AS 2 settembre 2013, «Vietnam's Need for the TPP», § 3].

Si è detto che tra le condizioni dei negoziati vi era il rispetto degli standard internazionali sul lavoro e dell'autonomia sindacale. Tuttavia, tali garanzie erano superate dall'inserimento nel TPP di specifiche disposizioni – non inedite negli accordi di libero scambio – per la risoluzione delle controversie tra imprese e stato (ISDR: *Investor to State Dispute Settlement*). Si consentiva alle prime di ricorrere a tribunali internazionali a fronte di misure governative lesive dei propri interessi, anche in materia di profitti, in corso o attesi [Khor 2013]. L'ISDR mirava così a scavalcare le legislazioni nazionali vigenti, spingendo per un'omologazione al ribasso degli standard normativi. Ciò poteva riguardare l'introduzione di qualunque norma a garanzia dell'interesse pubblico, nel campo dell'ambiente, della sanità, così come, per l'appunto, del lavoro. La casistica internazionale mostrava che persino gli aumenti salariali potevano diventare oggetto di controversia [W/LMD dicembre 2013, «The Corporation Invasion»].

Il dato era particolarmente rilevante per il Vietnam. Pur a fronte di un sindacato unico, l'alta conflittualità operaia nelle imprese estere aveva consentito al paese di strappare sistematici (benché insufficienti) aumenti salariali, non senza suscitare il malcontento della comunità degli uomini d'affari. A fronte dell'ISDR, il rispetto degli standard sul lavoro e dell'autonomia sindacale rischiavano di diventare, in Vietnam come altrove, diciture di facciata.

Il 13 novembre, WikiLeaks ha pubblicato la bozza del controverso capitolo del trattato dedicato ai diritti di proprietà intellettuale. Il quotidiano inglese «The Guardian» era stato una delle poche voci, tra quelle solitamente allineate al pensiero Occidentale, che aveva rilanciato le notizie trapelate. Sembravano confermati i timori già sollevati negli anni precedenti in materia di diritti e di democrazia. Questi non riguardavano il Vietnam nello specifico e sarebbe prematura un'analisi delle conseguenze paese di quanto emergeva. Tuttavia, il Vietnam era dentro la partita e, alla luce delle critiche che la comunità internazionale – incluse le organizzazioni per i diritti umani – avevano mosso alla sua entrata, balzavano agli occhi elementi paradossali.

Il fatto che il capitolo fosse un documento inedito rifletteva di per sé la segretezza dell'accordo; secondo notizie precedenti gli «sgoccio-

lamenti» di novembre, l'intero testo era aperto soltanto a tre rappresentanti per paese, mentre circa 600 lobbysti di grandi *corporations* potevano accedere a stralci «cruciali» [W/WL 13 novembre 2013, «Secret Trans-Pacific Partnership Agreement – IP Chapter», § 3]. L'accordo non era interamente accessibile nemmeno ai parlamenti nazionali; nello stesso Congresso americano, si prevedeva una votazione secondo una procedura d'emergenza di nixoniana memoria che imponeva di accettare l'accordo o di rifiutarlo, senza la possibilità di apportarvi emendamenti. Anche alle luce delle notizie trapelate da WikiLeaks, ciò aveva causato malumori tra i legislatori statunitensi, in specie di parte democratica [W/G 19 novembre 2013, «The Transpacific Partnership Treaty is the Complete Opposite of Free Trade»].

Il capitolo sulla proprietà intellettuale prevedeva un rafforzamento dei brevetti che andava al di là delle già stringenti e controverse norme inserite nell'accordo TRIPs (*Trade-Related Aspcects of Intellectual Property Rights*) del WTO. Oltre al prolungamento della durata della protezione, si proponeva un'estensione dei campi «brevettabili» sino a includere «le operazioni matematiche e le procedure chirurgiche» [W/A19 15 novembre 2013, «TPP: the Threat to Freedom of Expression», § 2]. Nel caso dell'industria farmaceutica, si prevedevano possibilità di estensione della durata dei brevetti oltre i 20 anni [W/G 13 novembre 2013, «Wikileaks Published Secret Draft Chapter of Trans-Pacific Partnership»]; risultavano inoltre rafforzate le regole sull'«esclusività dei dati» [W/PC novembre 2013, «How the TPP Endangers Access to Affordable Medicines», § 6]. Queste consentivano alle grandi industrie farmaceutiche di ridurre l'accesso dei produttori generici ai risultati dei testi scientifici con i quali dimostravano l'efficacia, la sicurezza e la commerciabilità dei propri prodotti. Secondo gli analisti, una tale misura avrebbe causato un enorme aumento dei prezzi dei farmaci per tutti i paesi membri, inclusi gli Stati Uniti [W/G 27 agosto 2012, «The Pacific Free Trade Deal that is Anything but Free»]. Ne sarebbero derivate importanti lesioni del diritto alla salute e forti ripercussioni in tema di accessibilità delle cure, in particolar modo nei paesi in via di sviluppo.

Sullo specifico delle libertà democratiche e della libertà di parola (passando per il diritto alla privacy), le disposizioni esecutive in ambiti quali la protezione del *copyright* erano risultate al loro volta tra i più controversi passaggi dell'accordo. Queste sembravano resuscitare i peggiori aspetti dei già tanto criticati SOPA (*Stop Online Piracy Act*) e ACTA (*Anti-Counterfeiting Trade Agreement*), falliti per vie delle enormi mobilitazioni dal basso che avevano suscitato [W/IS 16 novembre 2013, «Trans-Pacific Partnership – Similar to, but Stronger than, SOPA and ACTA»].

Tra le questioni più dibattute vi erano l'estensione della durata del *copyright* e la responsabilizzazione degli *internet service providers* e dei motori di ricerca a fronte di possibili violazioni. Ciò determinava

sostanzialmente un passaggio dalle precedenti garanzie di immunità dei *providers* – considerate «pietre miliari» del funzionamento del web – alla loro inclusione in operazioni di monitoraggio della rete [W/CLD 15 novembre 2013, «Copyright Provisions in TPP Threaten Freedom of Expression», § 3]. Queste prevedevano misure esecutive quali l'inibizione dell'accesso al servizio internet per gli utenti colti a violare ripetutamente la legge o la rimozione (anche preventiva) di lavori coperti da *copyright*. Si richiedeva infine di introdurre nei paesi membri norme e procedure che consentissero di ottenere dai *providers* informazioni sui violatori delle leggi [W/IS 16 novembre 2013, «Trans-Pacific Partnership – Similar to, but Stronger than, SOPA and ACTA»]. Ciò avrebbe ristretto gli spazi d'entrata nel settore a soli attori in grado di eseguire le misure disposte e di fronteggiare eventuali sanzioni. Veniva anche confermata l'estensione delle limitazioni alla riproduzione dei lavori coperti da *copyright* ai *file* temporanei, rendendo potenzialmente illegale persino il «download di una foto da internet» [W/W 14 novembre 2013, «Cos'è la Trans-Pacific Partnership e quali sono i rischi per la rete», § 3].

Nel 2013, il dibattito vietnamita si era incentrato su temi caldi quali il rapporto tra le aperture di mercato, la trasparenza, le libertà democratiche e la capacità di «inclusione» dello sviluppo economico. Si era denunciata la repressione interna ai danni di chi facesse «abuso delle libertà democratiche»; erano state messe in risalto pesanti limitazioni alla libertà di parola (inclusa la condivisione dei materiali in rete); si erano sollevate voci critiche sull'assenza di rispondenza democratica dei governanti vietnamiti nei confronti dei governati. Tale arena veniva rappresentata come la più fertile per l'anteposizione degli interessi politico-economici di ristrette élite predatorie – colluse con il gigante cinese – alla liberazione di forze competitive (quelle del libero mercato) foriere di sviluppo economico e sociale. Sullo specifico del TPP, si era ragionato dell'accettabilità di un siffatto regime nei negoziati per la creazione di un'immensa area di libero scambio guidata dalla più grande democrazia del mondo.

Tuttavia, sul finire dell'anno trovava conferma il fatto che lo stesso TPP – emblema per eccellenza dei benefici associati al libero mercato – potesse servire al raggiungimento di obiettivi protezionistici e alla messa in atto di manovre geopolitiche volte a rafforzare l'egemonia degli USA; soprattutto, esso poteva comportare la sospensione di sovranità territoriale, economica e politica, per vie regolative e giudiziarie extraterritoriali. Non soltanto si negavano così i principi stessi della democrazia, ma si aprivano anche possibilità di violazione dei diritti umani – non già i soli diritti civili e politici, ma anche quelli economico-sociali – in un più ampio quadro di restrizioni alla libertà di parola.

Nel titolo di questo contributo abbiamo definito il 2013 vietnamita come l'anno dei paradossi. Non si è voluto con questo negare gli enormi problemi del paese dal punto di vista economico, democratico

e dei diritti umani. Proprio in virtù dell'evidenza cristallina di quei problemi in Vietnam, si è provato invece a farne un caso paradigmatico del modo in cui le «cure» spesso proposte dalla comunità internazionale possano di fatto rivelarsi come un (altro) aspetto del «male» che pure si dichiara di voler sradicare.

Chiave delle abbreviazioni dei riferimenti bibliografici usati nel testo

AM

2011 «Asia Maior. L'Asia nel triangolo delle crisi giapponese, arabe ed europea», Emil di Odoya, Bologna 2012.

2012 «Asia Maior. Rallentamento dell'economia e debolezza della politica in Asia», Emil di Odoya, Bologna 2013.

W/A19 «Article 19» (http://www.article19.org).

W/AI «Amnesty International» (www.amnesty.org).

W/AN «Asia News» (www.asianews.it).

W/AS «Asia Sentinel» (http://www.asiasentinel.com).

W/AT «Asia Times» (http://www.atimes.com).

W/BN «Bloomberg News» (http://www.bloomberg.com).

W/CA «Centre for Strategic and International Studies/cogitASIA» (http://cogitasia.com).

W/CLD «Centre for Law and Democracy» (www.law-democracy.org).

W/CSIS «Centre for Strategic and International Studies» (https://csis.org).

W/DW «Deutsche Welle» (http://www.dw.de).

W/E «The Economist» (http://www.economist.com).

W/EAF «East Asia Forum» (http://www.eastasiaforum.org).

W/G «The Guardian» (http://www.theguardian.com).

W/HP «The Huffington Post» (http://www.huffingtonpost.com).

W/HRW «Human Rights Watch» (http://www.hrw.org).

W/I «Internazionale» (http://www.internazionale.it).

W/IS «Infosecurity» (http://www.infosecurity-magazine.com).

W/L «Lexology» (http://www.lexology.com).

W/LMD «Le Monde Diplomatique – English Edition» (http://mondediplo.com).

W/NYT «The New York Times» (http://www.nytimes.com).

W/PC «Public Citizenship» (http://www.citizen.org).

W/PS «Project Syndicate» (http://www.project-syndicate.org).

W/R «Reuters» (http://www.reuters.com).

W/RFA «Radio Free Asia» (http://www.rfa.org)

W/RR «The Rushford Report» (http://rushfordreport.com).

W/SMH «Sydney Morning Herald» (http://www.smh.com.au).

W/SO «SICE – OAS Foreign Trade Information system» (http://www.sice.oas.org).

W/ST «The Saigon Times» (http://english.thesaigontimes.vn).
W/T «Teamster» (http://teamster.org).
W/TNN «Thanh Nien News» (http://www.thanhniennews.com).
W/TRN «Tuoi Tre News» (http://tuoitrenews.vn).
W/TV «Talk Vietnam» (http://talkvietnam.com).
W/USDS «U. S. Department of State» (http://www.state.gov).
W/VBN «Vietnam Breaking News» (http://www.vietnambreakingnews.com).
W/VN «Vietnam News» (http://vietnamnews.vn).
W/VNC «Vietnomics» (http://vietnomics.wordpress.com).
W/VP «Vietnam Plus» (http://en.vietnamplus.vn).
W/W «Wired» (http://daily.wired.it).
W/WL «Wikileaks» (http://wikileaks.org/tpp).
W/WPR «World Politics Review» (http://www.worldpoliticsreview.com).
W/WSJ-B «The Wall Street Journal - Blogs» (http://blogs.wsj.com).

CoC «Singapore e U.S. Chamber of Commerce»
2013 *ASEAN Business Outlook Survey*, (https://www.uschamber.com/sites/default/files/legacy/international/files/ASEAN%20Survey%202014.pdf).

Chang, Ha-Joon
2002 *Kicking Away the Ladder. Development Strategy in Historical Perspective*, Londra, Anthem Press.

Fergusson, Ian F., Cooper, William H., et alii
2013 *The Trans-Pacific Partnership Negotiations and Issues for Congress*, Congressional Research Service, agosto, (http://www.fas.org/sgp/crs/row/R42694.pdf).

Khor, Martin
2013 *The Trans-Pacific Partnership Agreement (TTPA): When Foreign Investors Sue the State*, in «Third World Economics», n° 5521, settembre, (http://www.globalresearch.ca/the-trans-pacific-partnership-agreement-tppa-when-foreign-investors-sue-the-state/5357500).

Krist, William
(senza data) *Negotiations for a Trans-Pacific Partnership Agreement*, Washington, DC, Woordrow Wilson International Centre for Scholars, (http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/PAGE_TPP_REPORT.pdf).

Kumar, Naya
2013 *Vietnam not Out of the Woods Yet*, in «Asia-Pacific Economic Outlook», ottobre,

(http://dupress.com/articles/asia-pacific-economic-outlook-october-2013-vietnam).

Masina, Pietro P.
2013 *Il Sud-Est asiatico in trappola. Storia di un miracolo mancato*, Roma, Edizioni Nuova Cultura.

Masina, Pietro P.
2006 *Vietnam's Development Strategy*, Londra, Routledge.

Petri, Peter A., Plummer, Michael G. e Fan Zhai
2009 *The Trans-Pacific Partnership and Asia-Pacific Integration: A Quantitative Assessment*, East-West Centre Working Papers Economic Series, n. 119, ottobre, (http://www.usitc.gov/research_and_analysis/documents/petri-plummer-zhai%20EWC%20TPP%20WP%20oct11.pdf).

RwB «Reporters without Borders»
2013 *World Press Freedom Index*, (http://fr.rsf.org/IMG/pdf/classement_2013_gb-bd.pdf).

Silver, Beverly
2003 *Le forze del lavoro. Movimenti operai e globalizzazione dal 1870*, Milano, Mondadori.

Thayer, Carlyle A.
2009 *Political Legitimacy of Vietnam's One Party-State: Challenges and Responses*, in «Journal of Current Southeast Asian Affairs», vol. 28, n. 4, pp. 47-70.

2009a *Vietnam and the Challenge of Political Civil Society*, in «Journal of Current Southeast Asian Affairs», vol. 31, n. 1, pp. 1-27.

WRC «Worker Rights Consortium»
2013 *Made in Vietnam. Labour Rights Violations in Vietnam's Export Manufacturing Sector*, maggio, (http://www.workersrights.org/linkeddocs/WRC_Vietnam_Briefing_Paper.pdf).

Filippine, Benigno Aquino III a testa alta nell'anno del tifone

di Giorgio Vizioli

1. *Il tifone Hayan si abbatte sull'arcipelago*

Con oltre dieci milioni di vittime, tra morti, dispersi e feriti, il passaggio sulle Filippine del tifone denominato Hayan, all'inizio del mese di novembre del 2013, è considerato una delle più immani sciagure di questo inizio di secolo. Ingenti sono stati anche i danni materiali (valutati in una cifra pari a oltre dieci miliardi di euro), ai quali deve fare fronte il paese, già impegnato in una dura, forse decisiva battaglia per liberarsi in modo definitivo dal giogo della povertà [W/NYT 12 novembre 2013 «Rising despair as officials struggle to get aid to typhoon victims »].

Oltre alle distruzioni di interi villaggi e di numerosissime strutture produttive, particolarmente colpita è stata la produzione agricola (soprattutto quella di canna da zucchero): raccolti compromessi, piantagioni devastate, campi che per molto tempo non saranno più coltivabili. D'altra parte, le Filippine sono abbastanza avvezze a fronteggiare le calamità naturali (anche se di proporzioni non così drammatiche), al punto che è stato calcolato che lo stato spende in media una cifra pari a 1,2 milioni di euro all'anno, per fronteggiare i disastri provocati dalle forze della natura [W/B 3 dicembre 2013 «Philippines' Aquino races the world's fastest economies»].

Se il tributo pagato in vite umane è stato elevatissimo, peraltro la storia di simili catastrofi insegna che, a volte, la spinta alla ricostruzione può costituire addirittura uno stimolo per l'economia. I paesi colpiti da alluvioni, terremoti e devastazioni varie, negli anni successivi hanno visto gli indicatori economici impennarsi decisamente verso l'alto proprio grazie al desiderio di tornare a una condizione uguale se non migliore di quella precedente. E questo sembra valere anche per le Filippine: quando uno tsunami aveva colpito l'arcipelago nel 2006 si era verificato un fenomeno del genere. Analogamente, nel caso di Hayan, già per il 2014 si prevede una crescita del PIL tra il 5,5% e il 6% [Ibidem].

La gestione stessa dei danni causati dal ciclone ha confermato come le Filippine abbiano decisamente voltato pagina rispetto al pas-

sato, dimostrando di essere in grado di sopportare e di venire a capo anche della calamità che le ha colpite. In particolare, il governo di Manila è stato molto attento a salvaguardare l'immagine del paese e delle istituzioni, facendo leva innanzitutto sulla dignità e sulla forza di reazione della popolazione: gli aiuti non sono stati rifiutati ma sono stati utilizzati con attenzione e con senso di responsabilità.

Aiuti sono giunti da quasi tutto il mondo e in particolare dagli Stati Uniti, da sempre alleato principale (ed egemone) del paese. Gli USA si sono attivati nel giro di poche ore, inviando la portaerei «Washington» e diverse altre unità navali per portare soccorsi alle isole devastate dalla furia del tornado. Le operazioni più impegnative sono state quelle nelle zone più remote del paese, isolate per la distruzione delle vie d'accesso e delle telecomunicazioni: per questo motivo i militari statunitensi hanno dovuto dare il meglio anche sotto il profilo tecnico, con atterraggi e sbarchi d'emergenza in situazioni spesso sotto il limite della praticabilità [Ibidem].

La devastazione causata da Hayan finiva per evidenziare ancora di più i buoni risultati delle politiche attuate dal presidente Aquino durante il suo mandato presidenziale. I paragrafi che seguono sono pertanto dedicati all'analisi di queste politiche e, in particolare, dei risultati positivi ottenuti anche durante il 2013.

2. *Economia in salute*

Purtroppo (o per fortuna), il passaggio di Hayan ha colpito il paese in un momento in cui l'andamento della situazione economica, politica e sociale si poteva considerare significativamente positivo. Nel 2013 infatti, a tre anni dall'inizio della presidenza di Benigno Aquino III e dall'avvio delle sue riforme, si sono visti i primi concreti risultati: una prestazione economica eccellente, confortata dal riconoscimento delle agenzie internazionali di rating (Fitch Ratings, Moody's Investors Service, Standard & Poor's) che hanno migliorato il rating del paese [W/NYT 27 marzo 2013 «Philippnes Gets Investment-Grade Credit Rating»]. «Per decenni avevamo considerato le Filippine come un paese irrecuperabile», ha commentato Ruchir Sharma, responsabile per i mercati emergenti di Morgan Stanley Investment Management, «mentre oggi sono tra le economie in più rapida crescita di tutto il mondo e possono aspirare a un cambiamento: la chiave di tutto ciò va ricercata nel fatto di avere trovato il leader migliore nel momento giusto» [W/B 3 dicembre 2013 «Philippines' Aquino races the world's fastest economies »].

Se nel quarto di secolo che va dal 1984 al 2009 (anni in cui quasi tutte le economie asiatiche si sono sviluppate a ritmi galoppanti), le Filippine avevano raggiunto un saggio di crescita medio, attorno al 3% annuo, da quando Aquino è al potere questo dato è più che raddoppiato, superando il 7,6% nella prima metà del 2013 e mantenendosi al di sopra del 7% anche dopo il passaggio del tifone.

Gli investitori stranieri non si sono intimoriti quando, all'indomani del cataclisma, la borsa valori di Manila ha avuto un comprensibile (e peraltro contenuto) calo del 2,8%; negli ultimi tre anni e mezzo, ossia dal giorno in cui Aquino è asceso al potere, l'indice era infatti salito dell'86%, facendo dell'economia filippina la più brillante tra tutte quelle dell'Asia

Aquino ha raggiunto questo risultato intervenendo innanzitutto sul deficit, che nel 2010 superava ampiamente i cinque miliardi di euro e che ora è inferiore a 1,7 miliardi di euro. Si tratta di un risultato che è stato acquisito grazie a una guerra senza quartiere alla corruzione dilagante e attraverso interventi pubblici per circa 14 miliardi di euro – pari al 5% del PIL – entro il 2016, ossia la fine del suo mandato (che secondo la costituzione filippina non è rinnovabile).

Certo i problemi da risolvere sono ancora numerosi, come la disoccupazione, che è ancora superiore al 7% (seconda, in Asia, solo a quella dell'India), o la dipendenza dalle rimesse dei lavoratori emigrati, che ogni anni fanno affluire alla madrepatria risorse finanziarie per una cifra pari a 16 milioni di euro [Ibidem].

3. *Elezioni di medio termine: Aquino consolida la leadership nel paese*

Con il rinnovo di 18.000 seggi istituzionali, tra deputati, senatori, governatori e consiglieri provinciali e municipali, le elezioni che si sono svolte nella prima metà del mese di maggio 2013 hanno costituito, in pratica, un referendum sui risultati ottenuti dal presidente nei primi tre anni del suo mandato. Il risultato delle elezioni, infatti, avrebbe potuto legittimare l'operato di Benigno Aquino, il rispetto degli ambiziosi obiettivi proposti in campagna elettorale e, infine, l'efficacia dei suoi tentativi riformatori in uno dei paesi più poveri e più corrotti dell'Asia intera. È stato lo stesso Aquino a chiedere agli elettori di pronunciarsi con un voto che avesse un significato propriamente politico, in relazione al suo programma di riforme. In particolare il presidente aveva necessità di ottenere alla camera alta del parlamento di Manila una maggioranza più ampia rispetto a quella ottenuta in precedenza, che gli consentisse di conseguire i propri obiettivi politici ed economici con maggiore rapidità.

Figlio di due personaggi mitici della storia contemporanea filippina – Benigno Aquino II (principale oppositore del dittatore Ferdinando Marcos, da questi fatto assassinare nel 1983) e sua moglie Corazon, che ebbe un importante ruolo, da presidentessa della repubblica, nel consolidare la giovane democrazia del paese – Benigno III era stato eletto trionfalmente nel giugno del 2010: la sua carta vincente, in campagna elettorale, era stato il proposito di debellare la piaga della corruzione, indicata come la causa principale della povertà che affliggeva endemicamente la popolazione delle oltre 7.000 isole dell'arcipelago.

Precedute da sondaggi trionfali, che testimoniavano come Aquino fosse uno dei presidenti più popolari e benvoluti della storia filippina, le urne hanno dato al presidente la risposta che cercava, consolidandone la forza parlamentare e rafforzandone il potere anche in sede locale.

In particolare, erano in palio 12 seggi senatoriali e 229 seggi alla camera bassa del parlamento di Manila. La Coalizione Liberale, detta anche *Pnoy Team*, che comprende il *Liberal Party* (LP), il *Nacionalista Party*, la *Nationalist People's Coalition*, il *Laban ng Demokratikong Pilipino*, l'*Akbayan Citizens' Action Party* e il *National Unity Party* e che fa riferimento al presidente, ne ha conquistati rispettivamente nove e 114, rafforzando soprattutto il controllo del senato. Con questo risultato, Benigno Aquino è divenuto il primo presidente della storia delle Filippine ad avere la maggioranza in entrambi i rami del parlamento dal 1986. I tre seggi rimanenti in palio al senato sono stati conquistati dalla *United Nationalist Alliance* (UNA), guidata da Jejomar Binay. Il voto ha coinvolto circa quaranta milioni di elettori, pari al 75% degli aventi diritto. Dopo la proclamazione dei risultati, la borsa valori di Manila ha raggiunto il suo massimo storico [W/AB 21 maggio 2013 «Philippines' Midterm Elections Take Place, Stocks Rally»].

Con un controllo senza precedenti sulle strutture politiche e amministrative del paese (fatto che in sé potrebbe essere quasi rischioso, se non fosse per l'elevata credibilità democratica del personaggio), Aquino ha la possibilità di portare a termine la sua presidenza soddisfacendo le aspettative da lui create il giorno in cui fu eletto. Per esempio, è importante l'avallo di entrambi i rami del parlamento (ora entrambi sotto il saldo controllo di Aquino) per ratificare l'accordo negoziato dal governo con i movimenti indipendentisti islamici, che, da quasi quattro decenni, combattono contro il potere centrale nella parte meridionale dell'arcipelago.

Nonostante la vittoria di Aquino, peraltro, la consultazione ha dimostrato quanto il gioco politico nelle Filippine rimanga influenzato dalla violenza, dalla corruzione e dal voto di scambio, eredità degli anni della dittatura di Marcos, ma che affonda le radici in un passato più remoto [W/LM 13 maggio 2013 «Elections test aux Philippines pour le président Aquino»].

Il principale esempio in proposito è stata la strabiliante elezione a sindaco di Manila dell'ex presidente della repubblica, Joseph Estrada. Dodici anni prima (20 gennaio 2001), Estrada era stato estromesso dalla sua carica e travolto da pesanti accuse di spergiuro e corruzione. Ciononostante, l'ex attore-presidente, ancora popolarissimo ancorché anziano, ha ancora una volta convinto gli elettori con fantastiche promesse di risolvere in breve tempo tutti problemi di povertà e criminalità che affliggono la capitale. Un successo difficile a credersi, considerando che Estrada era stato condannato all'ergastolo per i suoi reati; successivamente graziato e poi riabilitato dalla presidentes-

sa Gloria Arroyo (già vice presidente durante il mandato di Estrada), con l'impegno a non candidarsi mai più a incarichi pubblici. Estrada, ovviamente, non ha mantenuto l'impegno, conquistando la poltrona di primo cittadino della capitale [W/IBT 15 maggio 2013 «Philippine Midterm Elections 2013: Ousted President Joseph Estrada wins as Manila Mayor»].

Anche altri tre personaggi del passato hanno ottenuto successi elettorali personali: Imelda Marcos, vedova del defunto ex dittatore, ha ottenuto un seggio senatoriale; sua figlia Imee è stata rieletta governatrice della provincia settentrionale di Ilocos (da sempre feudo elettorale della sua famiglia); perfino l'ex presidentessa, Gloria Macapagal Arroyo (ricoverata da mesi in stato di arresto in ospedale) ha ottenuto un seggio nel consiglio del proprio distretto, Pampanga.

Dall'alto della sua vittoria elettorale, Aquino può sorvolare sugli episodici successi elettorali di questi discussi personaggi. Ben maggiori apprensioni, invece, desta la conquista di un seggio al senato da parte del cinquantaseienne figlio di Marcos, Ferdinando Marcos junior, e soprattutto la sua dichiarazione di accarezzare l'idea di candidarsi, alle prossime elezioni presidenziali, alla successione di Aquino. Questa ipotesi, che nelle Filippine, ha fatto accapponare la pelle a molti, per via delle devastazioni politiche lasciate dal padre, assegna al presidente in carica un nuovo e fondamentale compito: quello di identificare e di indicare una personalità politica valida e onesta, in grado di proseguire il suo lavoro [W/B 3 dicembre 2013 «Philippines Aquino races the world'sfastest economies»].

4. *Lotta alla corruzione*

Nel corso della campagna elettorale del 2010, Aquino aveva sostenuto che sarebbe stato impossibile eliminare la povertà nel paese senza prima sradicare la corruzione. All'indomani del suo ingresso a Palazzo Malacanang (residenza ufficiale del presidente della repubblica filippina), aveva fatto seguire immediatamente i fatti alle parole. Il primo passo era stato quello di estromettere dalla carica di capo della magistratura Renato Corona, per essersi rifiutato di rendere pubblici i suoi redditi. Il secondo era stato l'arresto della presidentessa uscente, Gloria Macapagal Arroyo, accusata di malversazioni e corruzione. Successivamente, il presidente ha assegnato a una persona di specchiata onestà, Kim Henares, la responsabilità di coordinare le indagini fiscali in tutto il paese, compito che quest'ultima ha assolto con rigore e abnegazione (tanto da essere costretta a girare armata per proteggersi da eventuali tentativi di aggressione).

Sono, queste, solo alcune delle mosse che hanno contrassegnato l'azione di Aquino, il cui impegno ha dato i frutti sperati: la posizione del suo paese nella classifica del Transparency International's 2013 Corruption Perceptions Index, reso noto all'inizio di dicembre,

è migliorata di 11 posizioni, salendo al 94° posto, su 177 paesi [W/B ibidem]. La difficoltà della battaglia di Aquino è testimoniata dal persistere di episodi anche gravi di corruzione, come quello che ha coinvolto alcuni uomini politici che, nel mese di settembre, sono stati messi in stato di accusa per avere sottratto quasi 430 milioni di euro da un fondo, affidato alla loro gestione, destinato al sostentamento delle fasce più povere della popolazione. Si è trattato di uno scandalo che ha notevolmente ferito la reputazione di Aquino, che ha visto il proprio indice di consenso (comunque elevatissimo) penalizzato di 15 punti percentuali [W/B 3 dicembre 2013 «Philippines Aquino races the world'sfastest economies»].

La lotta alla corruzione, in definitiva, è divenuta una sorta di missione nazionale, e non è infrequente che la popolazione, un tempo abituata a sopportare con rassegnata acquiescenza il malaffare della «casta» locale, scenda oggi in piazza per manifestare la propria sofferenza e il proprio malcontento.

In agosto, infatti, sempre in seguito al disvelamento di una sottrazione di denaro pubblico da parte di politici (oltre 100 milioni di euro), decine di migliaia di persone hanno sfilato nelle strade di Manila [W/NYT 26 agosto 2013 «Filipinos Hold Mass Protest Over Official Corruption»].

5. *Primi passi del Bangsamoro*

Un altro dei principali risultati conseguiti da Benigno Aquino è stato l'entrata in vigore dello storico accordo che il suo governo è riuscito a raggiungere con il MILF (*Moro Islamic Liberation Front*), il più consistente e combattivo dei movimenti, che, da quasi mezzo secolo, nel Sud del paese, si oppongono al governo centrale reclamando, in diverso grado, autodeterminazione, autonomia e indipendenza.

L'accordo, faticosamente raggiunto nel mese di ottobre del 2012, ha previsto la creazione di una nuova entità politica denominata Bangasamoro, in sostituzione della Regione Autonoma Musulmana di Mindanao (l'isola più vasta e più meridionale dell'arcipelago) e di numerose altre isole minori circostanti [W/BBC 7 ottobre 2012 «Philippines and Muslim rebels agree peace deal »].

Secondo l'accordo, inoltre, il Bangsamoro dovrà essere retto da un ordinamento democratico, da una legge fondamentale da rispettare e da regolari elezioni. Anche i rapporti con il governo centrale (che il trattato definisce «asimmetrici») sono regolati con dettaglio e precisione.

In pratica, l'accordo quadro costituisce un delicato compromesso tra l'esigenza di tutelare le specificità culturali e religiose della popolazione di quella parte delle Filippine (unitamente alla gestione delle risorse economiche, fiscali e finanziarie del territorio) e la volontà di salvaguardare l'unità politica dell'arcipelago [W/PCDSPO

10 giugno 2012 «GPH-MILF-Framework Agreement on the Bangasamoro»].

Nonostante il forte impegno delle parti a portare a compimento l'accordo, si sono registrate forti resistenze su base locale, con episodi di guerriglia e recrudescenze di tensione. In seno al MILF si sono formate diverse correnti, alcune delle quali contrarie al compromesso.

In particolare, nel mese di settembre, la fazione del MILF che prende nome dal proprio leader, Nur Misuari, dopo un mese di assedio e centinaia di feriti, ha preso il controllo della città di Zamboanga, sull'isola di Sulu, reclamandone l'indipendenza. Ma il governo non si è lasciato trascinare in una spirale di reazioni che avrebbero compromesso il delicatissimo processo di pace e si è astenuto dal reagire con la forza, insistendo nel tentativo di discutere e di risolvere politicamente la questione, dando vita a un nuovo tavolo di trattativa, al quale, peraltro, Nur Misuari ha rifiutato di sedersi.

Tuttavia, secondo Teresita Deles, segretaria generale dell'Ufficio del Consulente Presidenziale per il Processo di Pace, il boicottaggio di Misuari non riuscirà a impedire che siano discussi tutti i punti del trattato, l'ultimo dei quali è all'ordine del giorno per il gennaio 2014 [W/AC 29 dicembre 2013 «OPAPP holds dialogue on ARMM peace talks»].

6. *Politica estera: dispute con i paesi vicini*

Nell'inverno del 2013, si è registrata una crescente tensione tra le Filippine e la Malaysia che ha provocato forti manifestazioni di ostilità nell'isola del Borneo. Tutto nasceva dai fatti accaduti nel mese di febbraio quando, dopo un assedio di circa tre settimane, circa 200 miliziani filippini hanno occupato il distretto costiero di Lahad Datu, nello stato orientale malaysiano del Sabah, a poche miglia marine dalle Filippine meridionali. I miliziani, con questo atto, reclamavano la sovranità delle Filippine sulla zona, in base a una storica appartenenza di quei territori a un sultano filippino. Negli scontri sono morti complessivamente una trentina di combattenti dei due paesi.

Nonostante un deciso intervento dell'aviazione malaysiana, che peraltro non ha provocato vittime, gli occupanti filippini non hanno voluto abbandonare la testa di ponte, rivendicando anzi la sovranità sull'intero territorio del Sabah.

Il primo ministro malaysiano, Najib Razak, ha reagito con determinazione ma anche con moderazione all'azione filippina, che non sembra sia stata ispirata dal governo di Manila. Sulle prime, infatti, gli occupanti sono stati invitati a lasciare le terre dove si erano insediati, e solo quando è apparso chiaro che non sarebbe stato possibile snidarli pacificamente si è fatto ricorso alla forza.

Non è stata la prima volta, peraltro, che la costa del Sabah è stata obiettivo di incursioni filippine. In passato, però, si era trattato più

che altro di episodi di delinquenza comune, più o meno organizzata: rapimenti a scopo dimostrativo politico ma anche di pura di estorsione, come il sequestro, nel 2000, di un intero villaggio vacanze.

La crisi tuttavia può avere effetti incontrollati, con ramificazioni in entrambi i paesi. Per esempio potrebbe compromettere il buon esito dei colloqui di pace tra Manila e il MILF, oppure potrebbe sminuire la fiducia dell'elettorato malaysiano nei confronti della coalizione governativa che fa riferimento al Fronte Nazionale, logorata da quasi mezzo secolo di potere. Il Sabah è infatti un serbatoio di voti essenziale per la maggioranza governativa di Kuala Lumpur [W/TG 5 marzo 2013 «Malaysia launches air strikes against squatter sultan's Filipino army»].

Sempre sul fronte dei rapporti con i paesi vicini, in primavera si è registrata una recrudescenza della tensione nel Mar Cinese Meridionale e nel Mar Cinese Orientale. Si tratta di una situazione cronica, determinata dalla sovrapposizione delle rivendicazioni di sovranità da parte dei paesi che si affacciano sui quei mari. Si tratta di rivendicazioni di sovranità che, se concretizzate, aprirebbero la possibilità di sfruttare le ingentissime risorse petrolifere presenti sotto i fondali.

Storicamente, i contendenti sono quattro: Filippine, Cina, Vietnam e Giappone. La novità del 2013 è stata costituita dall'ingresso di Taiwan nel novero dei paesi che accampano diritti sui quei mari.

Provocato, come spesso è accaduto in passato, da una serie di scaramucce navali, di cui sono stati vittime incolpevoli pescatori, l'attrito tra Manila e Taipei ha destato non poco disorientamento, soprattutto per l'atteggiamento sorprendentemente aggressivo di Taiwan sul piano diplomatico

A causa della visione diplomatica politica imposta internazionalmente da Pechino («una sola Cina»), in base alla quale l'isola deve essere considerata come una provincia cinese temporaneamente non soggetta alla madrepatria, Taiwan si trova di anno in anno più isolata del contesto internazionale, locale e mondiale. Da decenni, infatti, la Cina pone la rottura delle relazioni diplomatiche con il governo nazionalista come pregiudiziale per l'allacciamento di rapporti diplomatici ed economici.

La notizia degli incidenti ha avuto forti ripercussioni a Taipei e nel resto dell'isola, con manifestazioni di piazza di cui sono stati vittima i numerosissimi lavoratori filippini emigrati (circa 90.000) e con l'emanazione di sanzioni economiche nei confronti delle Filippine.

Lo scontro del 9 maggio, in cui una barca di pescatori taiwanesi è stata bersaglio di colpi di arma da fuoco da parte di una nave militare filippina, in un'area contestata pur compresa nelle acque internazionali, ha portato la questione a delicati livelli diplomatici. Il governo di Taipei, infatti, ha rifiutato le scuse personali di Benigno Aquino, esigendo scuse dello stato filippino: una richiesta irricevibile (e quindi provocatoria), perché le Filippine non hanno relazioni ufficiali e formali con Taiwan.

Secondo alcuni osservatori, come Philip Browning del «South China Morning Post» e J. Michael Cole di «The Diplomat», le radici della questione sono da ricercarsi nella situazione politica interna taiwanese, dove il debole governo del Kuomintang, guidato dal presidente Ma Ying-jeou, ha voluto dare una prova di forza agli oppositori interni. Una mossa che lo stesso Browning definisce sbagliata, in quanto, in questo modo, Taipei ha compromesso ulteriormente i propri rapporti con un paese vicino [W/NYT 22 maggio 2013 «Tensions Flare in Asian Seas, Now Involving Taiwan»].

7. *Difficoltà con la Cina*

Le tensioni nel Mar Cinese Meridionale con le Filippine si riflettevano anche sulle relazioni con la Cina, manifestandosi in maniera evidente in occasione del passaggio del tifone Hayan. La prima donazione erogata da Pechino come aiuto per le Filippine è stata infatti di poco superiore a 75.000 euro, in denaro: una somma irrisoria, se paragonata agli aiuti provenienti da ogni parte del mondo e all'entità dei danni provocati dal tifone. Ma era evidente l'atteggiamento discriminatorio della Cina nei confronti delle Filippine, se si considera inoltre che, pochi mesi prima, il governo cinese aveva stanziato 1.135.000 euro per aiutare il Pakistan (da sempre tradizionale e fedelissimo alleato di Pechino), ove in settembre un terremoto aveva provocato 500 morti.

Dopo avere giustificato la modestia del proprio aiuto con il debole argomento che Hayan ha provocato vittime e danni anche in Cina, di fronte alle critiche internazionali e alle accuse di scarsa sensibilità umanitaria, Pechino si è risolta ad annunciare un ulteriore piano di aiuti in medicinali, materiali e attrezzature di soccorso, per un valore complessivo superiore a 1.000.000 di euro, oltre ad altri 75.000 euro fatti giungere a Manila attraverso la Croce Rossa cinese.

Si tratta di valori senz'altro più adeguati e dignitosi ma che, anche in considerazione della contiguità geografica tra i due paesi (le Filippine si trovano a due ore di volo dalle coste cinesi) e della solidarietà che ne dovrebbe derivare, stridono non poco, se confrontati con l'impegno di paesi lontani come Germania e Cile (che hanno inviato celermente navi e aerei con aiuti) e che collocano comunque la Cina nella fascia più bassa tra i paesi donatori, assieme a Spagna (1,35 milioni di euro) Irlanda e Italia (circa 1.000.000 a testa) [W/NYT 15 novembre 2013 «China Increases Aid to Philippines»].

8. *Si consolidano i legami con gli Stati Uniti*

Ben diverso è stato l'atteggiamento degli Stati Uniti che hanno visto nell'emergenza umanitaria ed economica filippina l'opportunità per consolidare i legami con Manila anche dal punto di vista militare.

Con uno stanziamento pari a oltre 30 milioni di euro per aiuti militari da destinare al pattugliamento delle coste e con la dislocazione di nuovi contingenti di soldati nell'arcipelago, Washington ha dato un chiaro segnale di appoggio alle rivendicazioni territoriali di Manila sulle acque contestate e soprattutto di contrapposizione nei confronti degli atteggiamenti espansionistici e delle mosse unilaterali cinesi nella regione (all'inizio di dicembre si è registrato anche un contrasto diretto tra imbarcazioni americane e cinesi).

Il rinnovato impegno statunitense nella zona ha un significato ancora più importante. Segna infatti un'inversione di tendenza nella politica asiatica di Washington che, a partire dagli anni Novanta, era stata contrassegnata da un graduale ma chiaro processo di disimpegno.

Sia negli Stati Uniti che nelle Filippine si è aperto un vivace dibattito sull'opportunità di queste mosse. Sembra però ormai assodato che Manila e Washington vedano in una presenza diretta (anche se discreta e caratterizzata dalla rotazione dei contingenti) delle forze armate USA nell'arcipelago la soluzione migliore per garantire sia la sicurezza delle Filippine (nel rispetto della loro indipendenza) sia la tutela degli interessi americani nel Mar Cinese Meridionale [W/NYT 8 dicembre 2013 «U.S. Forging Closer Military Ties With Philippines»].

Chiave delle abbreviazioni dei riferimenti bibliografici usati nel testo.

W/A	«ASEAN Briefing» (www.aseanbriefing.com).
W/AC	«ABS-CBN» (www.abs-cbnnews.com).
W/B	«Bloomberg» (www.bloomberg.com).
W/BBC	«BBC News» (www.bbc.co.uk).
W/IBT	«International Business Times» (www.ibtimes.com).
W/LM	«Le Monde» (www.lemonde.fr).
W/NYT	«New York Times» (www.nytimes.com).
W/PCDSPO	«Presidential Commission Development & Strategic Planning Office The Government of the Philippines» (pcdspo.gov.ph).
W/TG	«The Guardian » (www.theguardian.com).

"Due sistemi politici un'economia": Autoritarismo cinese e democrazia taiwanese alle prese con il neoliberismo

di Francesca Congiu

«Un paese, due sistemi»
Deng Xiaoping (1984),
in riferimento al futuro status di Hong Kong
una volta tornata sotto la sovranità
della Cina popolare

1. *Premessa*

Gli studi critici riferiti alle società occidentali democratiche e al capitalismo avanzato convergono sull'idea secondo cui l'adozione di pratiche neoliberiste nel corso degli ultimi trent'anni ha svuotato il portato di conquiste democratiche, fondamentali in ambito politico, civile, economico e sociale. Secondo tali prospettive è bensì vero che a prevalere a livello globale, dal punto di vista politico, sarebbe il modello schumpeteriano di democrazia formale, congeniale alle scelte neoliberiste e caratterizzato dal diritto di voto, da elezioni libere, dalla presenza di strumenti contro le derive autoritarie, tali da assicurare governi responsabili e procedure trasparenti. Tuttavia, secondo i critici del neoliberismo, lo stesso diritto di voto, lo stesso pluralismo politico, come pure il sistema di elezioni libere sono stati svuotati di significato per una comprovata incapacità rappresentativa delle organizzazioni partitiche. I programmi politici di queste ultime, infatti, in genere paiono convergere nell'accettazione di un unico programma politico-economico, che è presentato come l'unico possibile e, quindi, privo di alternative [Gills, Rocamora 1992; Qadir, Clapham, Gills 1993; Wood 1995; Brenner 1998; Harvey 2005; Luckham, Goetz, Kaldor 2003; Ayers 2006; Wang Hui 2006; Crouch 2012; Saad Filho, Ayers 2013; Gallino 2013].

Questa riflessione serve per contestualizzare quanto si metterà in luce nella prima parte di questo capitolo, dedicato all'evoluzione della situazione politica ed economica della Cina popolare. In effetti, la costruzione di un consenso forzato nelle democrazie occidentali, quando osservato con attenzione, non appare poi così dissimile da

quanto si verifica nel sistema politico cinese a partito unico: nelle democrazie occidentali come nello stato autoritario della Repubblica Popolare Cinese (RPC), le scelte riguardanti le linee chiave dello sviluppo politico-economico sono predeterminate all'interno di un ambito più o meno ristretto di possibilità, definito in entrambi i casi al di fuori delle regole democratiche bensì del funzionamento della finanza internazionale nel caso delle democrazie occidentali e dalle contrapposizioni ideologiche fra le differenti correnti all'interno del partito unico nel caso della Cina popolare (ma anche quest'ultime appaiono sempre più condizionate dal proposito di adeguarsi o di resistere ai diktat della finanza internazionale).

A questi temi verrà dedicata l'analisi della prima parte di questo saggio. La seconda parte sarà incentrata sulle vicende politiche della Repubblica di Cina, ovvero Taiwan, intercorse nel periodo 2008-2013 e si presterà comunque ad una riflessione sulla natura della democrazia taiwanese e sul suo ruolo nel processo di integrazione economica fra le due Cine.

2. *La Cina popolare: il nuovo programma di politica economica*

Gli sviluppi della politica nella Cina popolare nel corso del 2013 e, in particolare, i contenuti del *Comunicato relativo al terzo plenum del 18° comitato centrale del Partito Comunista Cinese* [d'ora in poi indicato come *Comunicato 2013*] sono stati indicativi di alcune tendenze che si sono consolidate nel corso degli ultimi anni e che sono andate a costituire gli elementi fondanti del nuovo programma politico ed economico della Repubblica Popolare Cinese. Tali tendenze si possono sintetizzare come: 1) il rafforzamento delle capacità rappresentative del partito e della sua coesione interna; 2) la riforma dell'organizzazione statale diretta ad un rafforzamento dell'indipendenza formale delle istituzioni nei confronti del partito; 3) la riduzione dell'intervento statale nell'economia; 4) conseguente rafforzamento del ruolo del mercato.

Il nuovo programma è stato elaborato durante la terza sessione plenaria del 18° comitato centrale del PCC che si è tenuta a Pechino tra il 9 e il 12 novembre 2013, coinvolgendo 204 membri del comitato centrale e 169 membri sostituti. Il *Comunicato 2013* è stato emesso a conclusione dei lavori, il 12 novembre; a questo ha poi fatto seguito (il 15 novembre) la pubblicazione della cosiddetta *Decisione sulle maggiori questioni riguardanti il complessivo approfondimento delle riforme* [d'ora in poi indicata come *Decisione 2013*], un documento che ha colmato alcuni vuoti del *Comunicato 2013* ed è incentrato principalmente sugli aspetti economici.

Dal *Comunicato*, così come dalla *Decisione*, risultano essere chiari i principali obiettivi programmatici del partito. Il plenum ha innanzitutto stabilito che il partito deve tener conto del ruolo determinante del mercato nell'allocazione delle risorse. A tal proposito era dun-

que necessario impegnarsi nell'avanzamento delle riforme economiche strutturali, nella modernizzazione del sistema di mercato, nelle ulteriori aperture del sistema economico e nella promozione di una maggior efficienza economica. Allo stesso tempo, era fondamentale proseguire il percorso delle riforme politiche strutturali che tenessero conto, in maniera apertamente paradossale, sia della conservazione del ruolo centrale del partito nella prosecuzione del progetto economico riformista sia di una istituzionalizzazione delle procedure, orientata a garantire la priorità della legge rispetto al governo. Grande importanza veniva attribuita, inoltre, al miglioramento del benessere sociale e della giustizia sociale, attraverso la realizzazione di un sistema efficiente di redistribuzione delle risorse nazionali, e, altresì, alla tutela dell'ambiente [*Comunicato 2013*; *Decisione 2013*].

2.1. *La lotta contro la corruzione come strumento politico*

Nel 2013 il nuovo vertice del PCC, salito al potere alla fine del 2012 e capeggiato da Xi Jinping e Li Keqiang, si apprestava a governare in una fase di forti tensioni presenti sia all'interno sia all'esterno del partito. Il partito era stato, infatti, travolto dalla «vicenda Bo Xilai» che, dietro l'ufficialità del caso di corruzione, celava la persistenza di lotte politiche interne e, soprattutto, lo scontro tra due modelli di sviluppo differenti (il modello Chongqing/statalista e il modello Guangdong/neoliberista). Inoltre, la bufera interna al partito era tanto più rischiosa per la stabilità del potere quanto più cresceva il malcontento popolare determinato, fra le varie cause, dal calo del tasso di crescita, dall'aumento del divario socio-economico e dai casi di corruzione politica, peraltro volutamente resi noti dalla stampa di partito in maniera più efficace e capillare rispetto al passato [AM 2012, pp. 358-70].

La crisi socio-economica, alla base delle manifestazioni di malcontento popolare, contribuiva inoltre ad alimentare anche la questione etnica che, nel 2013, coinvolgeva in maniera particolare la minoranza uigura. Tra aprile e giugno, una violenta sollevazione popolare prendeva di mira stazioni di polizia, palazzi governativi e altre abitazioni in varie località dello Xinjiang e provocava la morte di circa cinquanta persone. La sollevazione uigura era subito definita dai media nazionali come «attacco terroristico» [W/REU 28 giugno 2013, «China calls Xinjiang un rest a 'terrorist attack', ups death toll to 35»; 3 novembre 2013, «In China's Xinjiang, poverty, exclusion are greater threat than Islam»]. Dopo pochi mesi, un altro fatto riportava gli uiguri sulle cronache, poiché il governo definiva «terroristi» i separatisti uiguri e li accusava di essere i responsabili dell'attentato che il 28 ottobre ha sconvolto piazza Tiananmen, provocando la morte di 5 persone e ferendone circa 40. All'attentato faceva seguito anche l'esplosione, in novembre, di una serie di ordigni vicino alla sede del PCC di Taiyuan,

nella provincia dello Shanxi [W/XNHA 6 novembre 2013, «One dead, 8 injured in explosions in Taiyuan»]. Ad ogni modo, gli uiguri separatisti hanno sempre respinto ogni accusa per gli attentati.

La storia della Repubblica Popolare Cinese ha insegnato che davanti ad un diffuso malcontento popolare, la mancanza di coesione interna al partito ha sempre rappresentato un rischio serio per la stabilità politica e sociale. Nelle fasi di tensione più acuta, le varie correnti, pur di prevalere sulle altre, hanno infatti sostenuto o sobillato varie forme di protesta sociale anche contro lo stesso partito, rischiando di far implodere l'intero sistema. Di conseguenza, ed in particolare a partire dalla fase immediatamente successiva alla rivoluzione culturale, i principali obiettivi del partito sono sempre stati il rafforzamento della coesione interna e la costruzione di una nuova legittimazione a governare il paese che non fosse fondata sull'ideologia rivoluzionaria [Congiu 2012, pp. 43-54].

Per circa un ventennio (1979-1999), la legittimazione politica del PCC si è retta sui successi dello sviluppo economico. Tuttavia, l'aumento delle disparità della distribuzione della ricchezza e il rallentamento dell'economia cinese degli ultimi anni hanno finito per indebolire il riconoscimento politico e sociale del partito tanto da spingerlo a ricercare nuove fonti di legittimazione. Queste fonti sono state trovate nel rafforzamento di sentimenti nazionalisti, nell'ambito della politica estera, nel concetto di «società armonica», che ha evidenziato una presa di coscienza delle più gravi disuguaglianze, e, infine, nella lotta alla corruzione proposta dalla nuova dirigenza guidata da Xi Jinping [AM 2007-2012, pp. 321-41; pp. 251-64; pp. 235-45; pp. 289-306; pp. 301-16; pp. 370-83].

Sin dai primi giorni del nuovo governo, la lotta alla corruzione dei pubblici funzionari è stata, infatti, inserita tra gli obiettivi principali del programma politico dei prossimi anni. Le pratiche clientelari tra funzionari pubblici e anche tra questi e gli uomini d'affari hanno sempre fatto parte integrante di vecchie consuetudini della politica cinese che già da tempo si tentava di contrastare. Tanti erano, infatti, gli episodi di malcontento della popolazione, in particolare nelle zone rurali, per i casi di corruzione dei governatori locali e per la loro commistione con le comunità affaristiche. La battaglia contro la corruzione era stata uno degli aspetti principali della controversa politica di Bo Xilai nella municipalità di Chongqing, e questo era un motivo in più che faceva ipotizzare il suo ingresso nel comitato permanente del 18° comitato centrale [AM 2012, pp. 361-2]. Ma lo stesso Bo Xilai era stato accusato di corruzione e, di conseguenza, espulso dal partito nel 2012. In seguito a vari gradi di processo, nell'ottobre del 2013, era stato condannato all'ergastolo, per corruzione, abuso di potere e appropriazione indebita. All'espulsione di Bo Xilai, aveva poi fatto seguito una serie di casi di corruzione di personalità collegate in un modo o nell'altro alla sua figura [AM 2012, pp. 373-4].

In tale contesto di gravi tensioni interne al partito – riconducibili alla questione della corruzione ma soprattutto determinate da uno scontro di visioni circa il modello di sviluppo da adottare – e di diffuso malcontento popolare, la lotta alla corruzione, in quanto strumento di legittimazione politica ma anche di controllo della rivalità interna al PCC, si annoverava tra le prime azioni proposte dalla nuova dirigenza e dimostrava essere poi un tema costante.

I moniti della nuova dirigenza in riferimento alla necessità di combattere la corruzione e di salvaguardare la disciplina interna al partito sono iniziati sin dal discorso che Xi Jinping aveva pronunciato davanti alla stampa nel momento in cui il 18° congresso del PCC suggellava la sua salita al vertice del partito: «All'interno del partito ci sono molti problemi urgenti che necessitano una soluzione e grandi sforzi, soprattutto quelli relativi alla corruzione, all'accettazione di tangenti, all'essere distanti dal popolo e al nascondersi dietro lungaggini burocratiche» [W/CD 16 novembre 2012, «Full text of Xi's address to the media»]. Il 18 novembre 2012, nel discorso pronunciato in occasione della prima sessione di studio collettivo del politburo, Xi ha riproposto gli stessi temi riferendosi alla salvaguardia della legittimità politica del partito: «Negli ultimi anni il partito ha subìto gravi violazioni della sua disciplina. Alcuni dei casi hanno avuto un pessimo impatto politico […]. Molti sono gli avvenimenti che dimostrano che la corruzione potrebbe distruggere il partito» [Fewsmith 2013a, p. 4]. A poco meno di venti giorni di distanza, il 4 dicembre 2012, Xi ha affrontato i medesimi temi in un altro discorso pronunciato in occasione della celebrazione dei trent'anni della costituzione: «Alcuni quadri hanno abusato della loro autorità […] si sono messi al di sopra della legge. La disciplina di partito è l'unica via per evitare il declino» [Ivi, p. 5].

Nel suo rapporto pubblicato in occasione del 18° congresso, la commissione centrale per la disciplina nel PCC aveva, tuttavia, già preso posizione sulla questione: «Il partito deve 'praticare l'autodisciplina ed essere severo con i suoi membri'. Ciascun membro è uguale davanti alla legge e alla disciplina di partito, chiunque la violi deve essere punito senza nessun riguardo per la posizione occupata […]. Il partito deve mettere il popolo in primo piano ed occuparsi delle questioni sociali […]. Occorrono misure preventive anti corruzione» [W/XNHA 19 novembre, «Fighting corruption a "major political task": CPC discipline watchdog»]. Nel gennaio del 2013 la stessa commissione centrale per la disciplina nel PCC lanciava un monito di denuncia in occasione della sua seconda sessione plenaria: «[…] se non rettifichiamo in maniera risoluta le pratiche nocive e permettiamo loro di svilupparsi incontrollate, diventeranno un muro di separazione invisibile tra il partito e le masse, e il nostro partito perderà il suo fondamento, la sua àncora di salvezza, la sua forza» [W/PD 23 gennaio 2013, «Put power in cage»].

Già a partire dal 4 dicembre 2012, il nuovo politburo aveva iniziato ad elaborare un programma di misure anti corruzione pubbli-

cando inizialmente un documento che bandiva otto tipi di violazioni disciplinari di partito: «1) Evitare i formalismi, viaggiare solo con un piccolo *entourage*, ridurre al minimo lo staff di accompagnamento, evitare giri di ispezione formali e inutili nella pratica, informarsi approfonditamente circa le condizioni sociali a livello locale; 2) ridurre la lunghezza delle riunioni di lavoro, evitare di presenziare ad ogni tipo di inaugurazione, cerimonia o seminario se non in presenza di un'autorizzazione formale del comitato centrale, evitare discorsi pubblici inutili; 3) semplificare la documentazione e i bollettini informativi; 4) standardizzare la modalità di visita ufficiale all'estero, tenere sotto controllo il numero dello staff di accompagnamento; 5) rendere efficiente il sistema di sicurezza, evitare di bloccare il traffico e di creare problemi logistici alla popolazione; 6) ridurre il volume, il numero e la lunghezza dei rapporti ufficiali; 7) ridurre l'emissione di bozze di documenti e evitare lettere di congratulazioni; 8) lavorare duro, tenere uno stile di vita frugale, rispettare strettamente le regole in materia di possesso di immobili e autovetture». Il documento precisava, inoltre, che: «Migliorare lo stile di lavoro del partito è una questione di vita o di morte per le relazioni tra il popolo e il partito» e ribadiva anche che i primi a dover dare l'esempio agli altri membri dovevano essere proprio i componenti dello stesso politburo [W/XNHA 4 dicembre 2012, «New CPC leadership rejects extravagance, bureaucracy»].

Il documento degli otto punti, insieme all'inserimento di altre violazioni come l'abuso di potere per guadagno personale, la corruzione in ambito di promozioni, nomine e avanzamenti di carriera e le violazioni della disciplina politica, hanno funto da piattaforma al lancio della cosiddetta «attività di educazione e pratica della linea di massa del partito» (*dang de qunzhong luxian jiaoyu shijian huodong*). Questa piattaforma era stata autorizzata formalmente dal politburo il 19 aprile del 2013 e ufficializzata il 21 maggio da Liu Yunshan, membro del comitato permanente e presidente della scuola centrale del partito. In quell'occasione era stata convocata la riunione di lavoro inaugurale del gruppo ristretto destinato ad occuparsi dell'attivazione della campagna politica, presieduto dallo stesso Liu. La campagna è stata poi lanciata formalmente da Liu Yunshan e da Xi Jinping a metà giugno con una conferenza a Pechino, che ha coinvolto tutto il comitato permanente, i membri del politburo di Pechino, i leader dell'assemblea popolare, del consiglio di stato, della corte suprema e della conferenza politica consultiva.

Nel suo discorso di apertura Xi ha ribadito la necessità di riscoprire la capacità di dialogo con le masse, dalla quale dipendeva la sopravvivenza del partito e di auto-purificare, auto-perfezionare, auto-innovare e auto-migliorare il lavoro politico [W/XNHA 18 giugno 2013, «Dang de qunzhong luxian jiaoyu shijian huodong gongzuo huiyi zhaokai Xi Jinping fabiao zhongyao jianghua» «*Si apre la conferenza di lavoro sulle attività di educazione e pratica della linea di massa*

del partito. Importante discorso pubblico di Xi Jinping»]. Il lancio formale della politica di educazione e di pratica della linea di massa del partito è stato poi seguito dall'organizzazione di riunioni e di discussioni all'interno del politburo e degli altri organi del partito, al fine di mettere in pratica quanto proposto e di monitorarne l'esecuzione. Il 29 luglio, l'agenzia di stampa governativa «Xinhua» informava che 2.290 funzionari erano già stati sanzionati per la violazione degli otto punti, mentre in settembre si ufficializzava la nascita di un sito web, organizzato in comune dalla commissione centrale per la disciplina del PCC e dal ministero della Supervisione, in cui si rendevano pubblici i casi di corruzione in corso [W/XNHA 31 maggio 2013, «2,290 punished in CPC bureaucracy, formalism fight»; W/GT 3 settembre 2013, «Discipline bodies launch website»].

Alla fine del 2013, il *Comunicato del terzo plenum* e la *Decisione sulle maggiori questioni riguardanti il complessivo approfondimento delle riforme* ribadivano in più punti la necessità di rafforzare il ruolo guida del partito, la sua coesione interna e di salvaguardare la sua disciplina interna.

Il *Comunicato*, in particolare, ha sottolineato il fatto che il partito debba continuare a costituire la guida principale delle riforme economiche e politiche previste dal nuovo programma per assicurare la loro piena riuscita. A tal fine, continuava il *Comunicato*, occorre sviluppare un adeguato sistema disciplinare di prevenzione e di punizione della corruzione in modo da garantire al popolo quadri di partito onesti e giusti, continuando a perseguire il movimento di educazione e pratica della linea di massa del partito lanciato nell'estate dello stesso anno. Al tempo stesso, è necessario costituire un cosiddetto «gruppo ristretto» responsabile della pianificazione generale delle riforme, del coordinamento, della direzione generale e della loro applicazione. Oltre a ciò, il *Comunicato* chiedeva coesione: tutti i compagni dovevano unire i loro pensieri e le loro azioni intorno alle politiche principali del centro, rappresentato dal segretario generale Xi Jinping, e costituire un consenso forte in relazione al programma di riforme presentato, al fine di scrivere un nuovo capitolo della storia del progetto di riforme e apertura, di garantire prosperità e di realizzare il sogno cinese [*Comunicato 2013*].

La *Decisione* confermava la centralità del ruolo del partito e del suo gruppo ristretto nel coordinamento delle riforme proposte e rafforzava l'importanza attribuita, nel documento degli otto punti e nel *Comunicato*, alla costituzione di un sistema disciplinare in grado di migliorare lo stile di lavoro dei quadri di partito, combattere il formalismo, l'edonismo e la stravaganza. Oltre a ciò, la *Decisione* riconfermava nel suo ruolo di supervisione, monitoraggio e ispezione la commissione centrale per la disciplina del PCC [*Decisione 2013*].

Sin dai lavori del 18° congresso, nel novembre del 2012, la nuova guida del partito, alle prese con conflitti di potere e conflitti ideologi-

ci interni in un contesto caratterizzato da episodi di instabilità sociale, ha mirato dunque a costruire attraverso discorsi, documenti ufficiali e nuovi organismi, una nuova macchina di potere più efficiente rispetto al passato, in funzione di una nuova stabilità politica e sociale. Nel corso di un anno questa macchina anti corruzione è andata a colpire una schiera precisa di funzionari di partito, rivelando, dunque, implicitamente un chiaro disegno politico ed economico.

Storicamente, infatti, le campagne anti corruzione nella Cina popolare hanno sempre avuto l'obiettivo di eliminare i nemici politici di una specifica corrente per rafforzarne un'altra e per rafforzare le reti di alleanze dei leader principali. Se questo è stato in parte anche l'obiettivo di Xi Jinping, considerato che, come si vedrà più avanti, ha eliminato tutta una serie di elementi politici legati indirettamente a Bo Xilai, l'aspetto più significativo è che la nuova leadership ha voluto attaccare non solo il governatore di Chongqing ma una prospettiva di politica economica non allineata alla sua. In sostanza, si è voluto marginalizzare un modello di politica economica fondato sull'intervento statale a favore di uno più orientato all'avanzamento di riforme neoliberiste. L'idea che Xi Jinping abbia voluto colpire non tanto il suo rivale, quanto le sue idee, è provata dal fatto che nella vicenda di Bo Xilai, sono rimasti coinvolti, per la prima volta nella storia recente dai fatti della «banda dei quattro», ufficiali di altissimo livello, come l'ex membro del comitato permanente del PCC, Zhou Yongkang, vicino a Bo Xilai e, soprattutto, esponente di spicco della rete dirigenziale dei colossi di stato.

A fare da cornice a questa macchina di potere, i richiami ufficiali dei leader del partito ribadivano una maggiore coesione interna verso la linea del nuovo segretario, una responsabilità collettiva nei confronti della politica di riforme strutturali enunciata nel *Comunicato* e nei confronti della società cinese. Nonostante che ci fosse un richiamo al concetto di linea di massa maoista, le pratiche proposte da Xi si allineavano, in realtà, ad una linea già adottata nell'era denghista in maniera continuativa e applicata saltuariamente, perfino in epoca maoista. La cosiddetta «attività di educazione e pratica della linea di massa del partito» richiamava, nella sua dicitura, le tradizionali campagne di rettifica del lavoro del partito in cui, in pieno stile maoista, venivano coinvolte le masse in azioni di critica nei confronti del partito stesso.

A questo richiamo non si può fare a meno di associare le accuse di maoismo, da parte degli stessi vertici del partito, nei confronti di Bo Xilai e dell'azione politica da lui perseguita nella municipalità di Chongqing, prima di essere rimosso dai suoi incarichi. Tuttavia, le pratiche proposte da Xi non attribuivano alle masse un tale potere di critica nei confronti dello stile di lavoro di partito come avrebbe richiesto una reale applicazione dello stile maoista. Si trattava di una proposta molto più vicina allo stile adottato da Deng Xiaoping e dai

suoi successori: sviluppare dei meccanismi efficienti di auto disciplina, di critiche intra-partito, di auto controllo proprio al fine di contrastare il fazionalismo e di promuovere la solidarietà all'interno del partito. La compattezza del partito è, infatti, inversamente proporzionale all'instabilità sociale e alla capacità delle masse di infiltrarsi tra le maglie dell'instabilità politica.

2.2. *Il caso di Zhou Yongkang e del suo gruppo*

In merito alle lotte intestine nel PCC e a riprova dell'idea che la nuova leadership del partito abbia voluto esautorare lo zoccolo duro di una determinata linea di politica economica, è emblematica la vicenda di Zhou Yongkang, un membro del comitato permanente del PCC e capo del dipartimento di pubblica sicurezza del comitato centrale del PCC.

In occasione del 18° congresso, nel novembre del 2012, Zhou, infatti, era andato in pensione in una maniera inusuale e un po' particolare. Il suo dipartimento, infatti, era stato declassato ed era passato dal controllo diretto del comitato permanente a quello del più ampio ufficio politico (politburo). Nel corso di un anno (2012-2013), diversi funzionari del partito a lui collegati hanno subìto accuse e condanne per corruzione e lo stesso Zhou, a partire dal dicembre 2013, è stato oggetto di un'indagine di partito. In seguito a questa indagine, che ha coinvolto anche i suoi familiari, Zhou era costretto agli arresti domiciliari [W/NYT 15 dicembre 2013, «China Focusing Graft Inquiry on Ex-Official»; W/REU 11 dicembre 2013, «China puts former security chief under house arrest-sources»].

La carriera di Zhou Yongkang merita un breve approfondimento per mostrare come i suoi interessi siano entrati in conflitto con la nuova dirigenza del PCC. Zhou, infatti, è un ingegnere che ha interamente costruito la sua carriera nel settore petrolifero, arrivando ad occupare posizioni molto importanti. Nel 1983 ha ricoperto l'incarico di vice ministro dell'Industria Petrolifera, cinque anni dopo quello di vice segretario e poi di segretario di partito nella China National Petroleum Corporation (azienda di stato). Nel 1996 è diventato, invece, direttore generale della stessa azienda di stato. L'anno successivo è entrato a far parte del 15° comitato centrale del PCC e nel 1998 è stato nominato ministro delle Terre e delle Risorse per poi essere subito trasferito nella provincia del Sichuan come segretario provinciale di partito. Dopo circa quattro anni di esperienza nel Sichuan, Zhou è tornato di nuovo a Pechino in seguito alla nomina a ministro di Pubblica Sicurezza dal 2003 al 2007 e a membro del politburo del 16° comitato centrale. Nel 2007 ha lasciato quel ministero per ricoprire vari incarichi: segretario e poi direttore della commissione centrale per la politica e la legge del comitato centrale del PCC; direttore della commissione di pubblica sicurezza del comitato centrale del partito;

e, infine, membro del comitato permanente del politburo del 17° comitato centrale, del quale ha fatto parte sino al termine del 2012.

Grazie alle sue posizioni dirigenziali in ambiti differenti, Zhou Yongkang è stato in grado di costruire una rete di alleanze che ha tagliato trasversalmente gli ambiti dell'industria petrolifera, l'apparato di pubblica sicurezza del PCC e il governo locale del Sichuan. Queste alleanze lo avevano anche portato, a stringere legami con l'ex presidente Jiang Zemin e con Bo Xilai. In particolare, i legami con quest'ultimo riuscivano ad attraversare il grande nucleo di potere rappresentato dalle aziende di stato e dall'apparato di pubblica sicurezza [Wedeman 2013; AM 2012, pp. 375-6]. In definitiva, questi legami e queste alleanze facevano di Zhou una presenza scomoda, ciò che spiega la necessità, da parte di Xi Jinping, non solo di rimuovere un potenziale avversario da posizioni di potere, ma di neutralizzarlo.

Se è stato necessario poco più di un anno (novembre 2012-dicembre 2013) per eliminare politicamente Zhou Yongkang, confinandolo definitivamente ai margini della politica del partito, nel corso dello stesso anno, diversi sono stati i funzionari a lui collegati o comunque contigui a realtà economiche statali (industria petrolifera, banche, altre istituzioni finanziarie statali) che sono stati posti sotto accusa per corruzione. Nel dicembre del 2012, Li Chuncheng, ex numero due del PCC nel Sichuan, è caduto nelle rete delle indagini della commissione disciplinare centrale del partito ed è stato epurato con accuse di corruzione. Nel maggio 2013, è stato indagato, processato dall'apparato giudiziario del partito e poi espulso, Yang Kun, ex vice presidente dell'istituto bancario dell'agricoltura [W/NYT 13 dicembre 2012, «Top Sichuan Official Removed in Corruption Inquiry»; W/XNHA 20 maggio 2013, «Former vice president of state bank espelled from CPC, public office»]. Nel giugno del 2013 è stata la volta di Guo Yongxiang, ex vice governatore del Sichuan, mentre due mesi dopo si sono aperti i casi di Wang Yongchun, vice direttore generale della China National Petroleum Corporation, indagato per violazioni della disciplina del partito (e poi dimesso) e di Liu Tienan, vice direttore della commissione nazionale per lo sviluppo e la riforma ed ex direttore della National Energy Administration [W/SCMP 29 agosto 2013, «Top planning official Liu Tienan probed by anti-corruption committee»; «Oil Company Executive Latest to be Investigated for Graft»]. In settembre, è stato inquisito per corruzione Jiang Jiemin, appena nominato direttore della commissione per la supervisione e l'amministrazione dei patrimoni di stato ed ex presidente della China National Petroleum Corporation (2007-2008) e della Petro China (2011-2013). La sua carriera, in maniera simile a quella di Zhou Yongkang, è stata interamente costruita all'interno del settore petrolifero. Insieme a Jiang Jiemin sono finiti sotto inchiesta diversi alti funzionari della China National Petroleum Corporation e delle sue sussidiarie Sinopec e Petro China. Nella seconda metà di dicembre dell'anno 2013,

infine, anche il vice ministro della Pubblica Sicurezza è stato sottoposto ad indagini da parte della commissione disciplinare del partito per serie violazioni della disciplina e della legge [Wedeman 2013; W/SCMP 10 settembre 2013, «Wu Bing, tycoon with Hong Kong ties, believed to be in detention»; W/E 7 settembre 2013, «Political Manoevring. The Plot Thickens. Xi Jiping Flexes his Muscles by Taking Down Allies of a Former Security Chief»; W/XNHA 20 dicembre 2013, «China Investigates Vice-Minister of Public Security»].

2.3. *Lo stato e il mercato*

Il conflitto fra poteri personali e fra le differenti posizioni all'interno del PCC in merito all'orientamento da dare al programma di sviluppo, non si era comunque risolto attraverso la battaglia anti corruzione. I contenuti del *Comunicato* e della *Decisione* in relazione alle proposte di riorganizzazione complessiva dell'apparato statale sul piano economico, politico e giuridico non rappresentavano, infatti, una linea decisionale unica e unidirezionale. Essi rivelavano, al contrario, il tentativo di trovare un equilibrio fra liberismo e benessere sociale e fra stato e mercato.

Il *Comunicato*, infatti, stabiliva, innanzitutto che la riforma economica strutturale avrebbe dovuto costituire l'elemento portante di tutte le altre riforme e che la trasformazione del rapporto stato-mercato era l'aspetto nodale che avrebbe garantito al «mercato di giocare un ruolo decisivo nella ridistribuzione delle risorse e al governo di veder valorizzato il proprio ruolo». Allo stesso tempo il *comunicato* attribuiva all'economia pubblica e a quella privata la medesima importanza e proponeva una convergenza di sforzi per rafforzare, modernizzare e rinnovare entrambi i settori [Il comunicato 2013].

La *Decisione* introduceva, invece, la proposta di misure più radicali sul piano della riduzione dell'interventismo statale: «Occorre procedere ad una riduzione al livello minimo del controllo del governo centrale sulle operazioni di mercato. Il governo dovrebbe ritirarsi da quelle attività economiche che possono essere modulate dalle sole regole di mercato […]». Uno degli aspetti più significativi e più controversi della limitazione del ruolo dello stato sul piano economico, soprattutto in relazione agli scontri di potere in seno al partito, è stata la proposta di riforma delle aziende di stato. La *Decisione*, infatti, ha stabilito che, a partire dal 2020, le aziende di stato dovranno restituire al governo centrale il 30% dei loro guadagni contro l'attuale *ratio* del 5% o al massimo del 15%. Pur mantenendo saldo il ruolo strategico di tali realtà economiche statali, la *Decisione* ha proposto ulteriori aperture: l'accesso del capitale privato in progetti di investimento; le operazioni di affiliazione (il cosiddetto *franchising*); l'abolizione di barriere eccessive all'accesso del capitale privato; la partecipazione azionaria degli investitori privati; l'informativa pubblica circa la si-

tuazione finanziaria delle singole aziende di stato; il perfezionamento del sistema di bancarotta.

Allo stesso tempo, la *Decisione* ha anche proposto una riforma in senso liberista dell'economia di mercato cinese in modo da renderla più aperta e competitiva attraverso la deregolamentazione dei prezzi, la liberalizzazione del sistema finanziario e la creazione di zone di libero scambio. Ci si è riproposti, infatti, di «[…] perfezionare un meccanismo in cui i prezzi siano determinati dal mercato. Qualsiasi prezzo che può essere modificato dal mercato deve essere liberalizzato. Occorre promuovere la riforma dei prezzi dell'acqua, del petrolio, del gas naturale, dell'elettricità, dei trasporti e delle telecomunicazioni» [*Decisione 2013*].

Inoltre, sul piano della liberalizzazione del sistema finanziario, la *Decisione* ha fatto esplicito riferimento all'apertura del sistema statale alle banche private piccole e medie, alla possibilità per le compagnie di lanciare l'offerta pubblica iniziale senza un'autorizzazione ufficiale, alla liberalizzazione del tasso di cambio della valuta nazionale cinese e dei tassi di interesse bancari [Ibidem].

Sul piano di una maggiore apertura del mercato cinese ai flussi di capitali, beni e persone in entrata e in uscita, si è incentivata un'aderenza maggiore alle regole del sistema commerciale globale. Su questo piano, la neonata zona di libero scambio a Shanghai avrebbe dovuto fungere da progetto pilota di un programma di liberalizzazioni da estendere successivamente a tutto il paese [*Comunicato 2013*; Salidjanova, Koch-Weser 2013; *Decisione 2013*]. La nascita della zona di libero scambio a Shanghai è stata annunciata al termine del mese di settembre dell'anno in questione. Si trattava dell'avvio di un progetto, i cui lavori erano destinati a durare circa una decina di anni ed in cui si sarebbero messe alla prova le più importanti riforme economiche strutturali da applicare poi al resto del paese, a cominciare dalla liberalizzazione dei tassi di interesse e dalla piena convertibilità dello *yuan*. La zona comprendeva una superficie pari circa a 28 chilometri quadrati che includeva il distretto finanziario di Pudong, l'area di libero scambio di Waigaoqiao e il porto di Yanshan. Alla fine dell'anno, sei settori industriali erano stati ufficialmente liberalizzati, consentendo un libero flusso di capitali e di investimenti finanziari: il settore finanziario, quello navale, quello commerciale, il settore dei servizi sociali, culturali e professionali.

Il principale risultato di queste riforme è stato la velocizzazione delle procedure di investimento: quattro giorni per l'ottenimento di una licenza commerciale da parte delle compagnie straniere contro i 29 giorni nel resto del continente; cinque giorni per l'ottenimento dell'autorizzazione ad investire per le compagnie cinesi contro le procedure lunghe qualche mese necessarie nel resto della Cina. Tuttavia, era stato stilato, allo stesso tempo, un elenco ufficiale che comprendeva 190 settori in cui l'investimento privato era ancora bandito. Dopo

circa due mesi dal lancio ufficiale della nascita della zona di libero scambio, 1.400 compagnie si erano già registrate quali operatori economici nella zona. Le banche erano 12 e comprendevano, tra le altre, l'americana Citybank, HSBC e Deutsche Bank [W/E 5 ottobre 2013, «Shanghai Free Trade Zone. The Next Shenzhen?»; W/FT 28 novembre 2013, «Shanghai Free Trade Zone Attracts 1,400 Companies»].

Il programma di riforme esplicitato in occasione del terzo plenum dedicava anche grande attenzione alle politiche sociali sulla scia degli orientamenti del governo precedente che aveva già mostrato una crescente preoccupazione per l'aumento della conflittualità sociale e, allo stesso tempo, un interesse allo sviluppo di un mercato interno per il quale era necessario un contesto meno squilibrato dal punto di vista della redistribuzione dei redditi [AM 2007-2012, pp. 321-41; pp. 251-64; pp. 235-45; pp. 289-306; pp. 301-16; pp. 370-83]. Il *Comunicato* e la *Decisione*, in merito a questo tema, contenevano, infatti, riferimenti espliciti a varie dimensioni della diseguaglianza: alla dimensione urbano-rurale e alla riforma del sistema dell'*hukou* (sistema che subordinava il godimento dell'assistenza sociale al mantenimento della residenza permanente), come descritto meglio nel paragrafo successivo; alla riforma fiscale; alla riforma del sistema pensionistico e di quello sanitario; alla modifica della regola del figlio unico; e, infine, al rafforzamento della capacità rappresentativa delle organizzazioni sociali e al perfezionamento del sistema di conciliazione e gestione dei conflitti sociali. Di seguito si illustreranno nel dettaglio i provvedimenti intrapresi dal plenum.

In merito alla questione urbano-rurale, l'obiettivo contenuto nel *Comunicato* e nella *Decisione* era innanzitutto quello di favorire il processo di urbanizzazione, promuovendo l'uguaglianza giuridica dei residenti rurali e di quelli urbani. Le nuove disposizioni intendevano espandere il diritto d'uso della terra dei contadini in modo da renderli giuridicamente più forti contro gli espropri abusivi da parte delle amministrazioni locali. Oltre a ciò, il *Comunicato* e la *Decisione*, prevedevano un rafforzamento del diritto d'uso della terra che avrebbe dovuto comprendere anche maggiori possibilità di profitto per i contadini che decidevano di affittare la terra per usi non-agricoli. La *Decisione*, inoltre, conteneva anche provvedimenti che avrebbero consentito ai contadini di proporsi come azionisti nelle operazioni di industrializzazione delle zone rurali, stimolando, in questo modo, anche un processo di industrializzazione dell'attività agricola e incentivando il flusso di investimenti privati. Sul piano della riforma del sistema dell'*hukou*, l'obiettivo era quello di snellire la procedura di ottenimento dei permessi di residenza urbana e, allo stesso tempo, promuovere un bilanciamento nell'allocazione delle risorse tra zone urbane e zone rurali, attraverso la promozione di un'equità maggiore nelle remunerazioni dei lavoratori industriali, come pure nell'elargizione dei servizi pubblici, ivi compresi l'allog-

gio popolare e la rete di assicurazione sociale [*Decisione 2013*; Salidjanova, Koch-Weser 2013].

Sia il *Comunicato* sia la *Decisione* annunciavano l'impegno del governo per una riforma fiscale che fosse in grado di contribuire ad una ridistribuzione più equa delle risorse nazionali. In particolare, si mirava a trasferire dai livelli amministrativi più bassi a quelli più alti, la responsabilità delle spese sociali come, per esempio, si è verificato nel caso del trasferimento delle spese di istruzione dal livello di contea a quello di provincia. Nella *Decisione*, infatti, si legge esplicitamente la necessità di: «Creare un sistema in cui l'autorità amministrativa del governo è commensurata alla sua responsabilità di spesa. Aumentare l'autorità amministrativa e le responsabilità di spesa del governo centrale. Il governo centrale si occuperà delle spese per la difesa, la diplomazia, la sicurezza nazionale e di altre connesse al regolamento e alla gestione del mercato nazionale» [*Decisione 2013;* Salidjanova, Koch-Weser 2013].

Di fronte alla pratica della cosiddetta «politica del figlio unico», oramai in vigore da decenni, il nuovo programma enunciato in novembre prevedeva altresì l'emanazione di diverse misure dirette ad alleviare la pressione dell'invecchiamento sociale sulla struttura produttiva. Da una parte si allentava la regola del figlio unico, permettendo alle coppie, in cui uno dei due partner era figlio unico, di avere due figli. Dall'altra si prendeva l'impegno di riformare il sistema pensionistico con l'obiettivo principale di estensione dell'età pensionabile. Oltre a ciò, si prevedeva di sviluppare un sistema efficiente di servizi sociali per anziani e di modernizzare il settore sanitario e ospedaliero, incoraggiando anche gli investimenti privati [*Comunicato 2013*; *Decisione 2013*].

Sul piano della gestione della conflittualità sociale, la *Decisione* proponeva l'introduzione di metodi sempre più raffinati dal punto di vista legale per la conciliazione delle controversie. In programma vi era, infatti, la riforma del sistema delle petizioni con l'introduzione di una modalità di presentazione on line. Inoltre, si richiedeva un utilizzo maggiore delle organizzazioni sociali nel campo dei servizi pubblici. Il paese si impegnava a conferire priorità allo sviluppo e al rafforzamento delle associazioni industriali, ai sindacati e alla organizzazioni sociali dedicate alle opere di carità [*Decisione 2013*]. Secondo i dati forniti dal Libro bianco sui diritti umani nel 2012, pubblicato nel maggio del 2013, il numero dei sindacati di base era aumentato rispetto al 2009 del 34% nelle imprese e del 42% nelle istituzioni pubbliche. Nell'ambito di tale aumento, la crescita dei sindacati di base nel settore non-pubblico era stata del 47%, sempre rispetto al 2009. Secondo lo stesso rapporto, era anche cresciuto del 14,2% il numero delle organizzazioni sociali registrate mentre il numero delle fondazioni era aumentato del 60,7%. Tra queste un ruolo importante era svolto dalle organizzazioni che si occupano di beneficienza e che, nel 2012, hanno attratto 25 milioni di volontari [CdS 2013].

Un aspetto fortemente innovativo di una politica di gestione della conflittualità sociale, tutto sommato in linea con il governo precedente, è stato l'introduzione di un nuovo organo preposto al mantenimento dell'ordine sociale, della sicurezza interna e anche della sicurezza nazionale rispetto alle minacce esterne: la commissione per la sicurezza nazionale [*Comunicato 2013*; *Decisione 2013*]. Secondo le prime indiscrezioni, la commissione, adottando il modello statunitense del consiglio per la sicurezza nazionale, dovrebbe essere presieduta dal capo di stato e, dunque, dovrebbe diventare l'organismo statale incaricato degli affari della sicurezza nazionale più alto in grado, consentendo a Xi Jinping un controllo serrato di tutti gli altri apparati di sicurezza, dall'esercito, alle agenzie di intelligence, al dipartimento di pubblica sicurezza del PCC. La costituzione dell'organo avveniva, inoltre, parallelamente al declassamento del dipartimento di pubblica sicurezza che, come già detto in precedenza, era guidato, sino alla fine del 2012, da Zhou Yongkang. Mentre Zhou aveva occupato un seggio nel comitato permanente, il nuovo leader del dipartimento di pubblica sicurezza del PCC, Meng Jianzhu, faceva, infatti, parte del più ampio politburo. La nascita del nuovo organo e i poteri a questo affidati avrebbero probabilmente consentito a Xi Jinping di ridurre notevolmente il potere accumulato dal dipartimento negli anni della dirigenza di Zhou Yongkang e di indebolire, dunque, ulteriormente, lo schieramento a lui vicino [W/BJR 25 novembre 2013, «Stepping Up Security»; W/WSWS 20 novembre 2013, «China Creates New National Security Committee»].

2.4. *Lo stato e il partito*

Durante l'anno in questione sono emersi con forza tutti gli aspetti contradditori insiti nel rapporto tra le istituzioni statali e il sistema politico mono-partitico. Sin dall'avvio dell'era di Deng Xiaoping (1978-92), il rapporto era stato caratterizzato da un progetto politico ambiguo che da un lato mirava al rafforzamento della centralità del partito e dall'altro, sul piano istituzionale e procedurale, mirava alla creazione di uno stato di diritto fondato su una costituzione alle cui norme anche il partito avrebbe dovuto sottostare.

L'obiettivo della creazione di uno stato di diritto ci riporta, infatti, indietro ai primi dibattiti in cui erano emerse idee liberali e alle prime riforme politiche degli anni Ottanta, sfociate poi nella repressione del 1989. All'epoca, proprio come nel 2013, la corruzione era un male da combattere seguendo due strategie: una era l'auto-riforma politica – che rinnovasse lo stile di lavoro del partito e conducesse al potere funzionari di qualità, virtuosi e integri –, un'altra consisteva nella riforma delle istituzioni statali, tale da garantire maggior indipendenza agli organi legislativi, esecutivi e giudiziari rispetto al partito [Tomba 2001, p. 18]. A tal proposito, a cavallo tra gli anni Settanta e Ottanta, il governo aveva effettivamente promosso delle riforme significative,

rappresentate essenzialmente dalla promulgazione della costituzione del 1982. Si erano altresì introdotte nuove procedure elettorali, come la competizione di più candidati rispetto alle posizioni disponibili, elezioni locali dirette e nuove procedure di reclutamento dei funzionari basate su competenze tecnico-scientifiche. Le riforme inizialmente erano state affiancate da campagne anti-maoiste che incentivavano lo spirito liberale, come la «campagna per la liberazione del pensiero» lanciata nel 1978 da Deng Xiaoping e Hu Yaobang. Le campagne e le riforme politiche (dalla difficile applicazione effettiva) avevano avuto un effetto boomerang, portando all'emergere di un ampio movimento democratico-liberale le cui richieste si erano spinte oltre i limiti consentiti dal sistema monopolistico del PCC e che, per tale ragione, erano state represse a più riprese sino ad arrivare ai fatti del 1989. È sufficiente ricordare, a tal proposito, la «campagna contro l'inquinamento spirituale» del 1983, in cui si era inteso dissuadere gli intellettuali da un'adesione troppo esplicita alle teorie occidentali alternative al marxismo.

Tre elementi, succedutisi nell'arco di pochi mesi, riportano alla mente le dinamiche politiche degli anni Ottanta: il discorso pronunciato da Xi Jinping, il 5 dicembre del 2012, in occasione del 30° anniversario della costituzione; il successivo emergere di un acceso dibattito sull'importanza del costituzionalismo; la promulgazione, da parte del comitato centrale del PCC, del cosiddetto *Documento n. 9* (come vedremo più avanti). Questi elementi acquistano un significato ancora maggiore se si tiene conto che, mentre le dinamiche degli anni Ottanta erano figlie della reazione politica alla rivoluzione culturale, quelle dell'anno sotto esame hanno fatto seguito al risveglio maoista ad opera di Bo Xilai e degli intellettuali della Nuova Sinistra, suoi alleati [AM 2012, pp. 355-78].

Nel dicembre del 2012, dunque, Xi Jinping univa, alla sua condanna contro i mali della corruzione e ai suoi inviti ad una maggiore coesione interna al PCC e all'auto-disciplina, il richiamo alla costituzione, in quanto istituzione suprema, superiore a qualsiasi altra: «Nessuna organizzazione o individuo ha il privilegio di scavalcare la costituzione o la legge […]. Il partito formula la costituzione e la legge, e il partito stesso deve poi agire in accordo con la costituzione e con la legge». In riferimento all'applicazione della costituzione, Xi esortava anche al rispetto dei diritti umani [W/CD 5 dicembre 2012, «Uphold Constitution, Xi says»].

L'importanza conferita alla costituzione dal nuovo presidente cinese ha avuto un impatto molto forte a livello di dibattito, offrendo nuovi argomenti al movimento intellettuale liberale che hanno trovato espressione, successivamente censurata, in numerosi editoriali, giornali e altri articoli di vario genere. Sulla carta, infatti, la costituzione cinese contiene i principi necessari che garantirebbero una liberalizzazione del sistema politico. Essa, infatti, tutela la libertà di stam-

pa, di espressione, di assemblea, di associazione e di manifestazione; contempla il diritto di proprietà privata; garantisce pieni poteri al parlamento e l'indipendenza del sistema giudiziario. Ogni reale applicazione della costituzione comporterebbe, dunque, una riduzione del potere del partito. Nello stesso mese di dicembre 2012, 72 studiosi hanno, firmato un documento per la richiesta di riforme politiche nel rispetto della costituzione; l'anno successivo, poi, è uscita una serie di editoriali augurali per il nuovo anno, in seguito censurata dagli organi della propaganda, con riflessioni in merito ad un'auspicata riforma politica [W/CX 12 dicembre 2012, «For China to rise, so must status of its Constitution»; Fewsmith 2013b].

Il partito non ha tardato a dare una risposta a queste richieste. Nel mese di aprile 2013, il comitato centrale ha emesso un documento, chiamato «Documento n. 9», intitolato *Sulla situazione attuale in ambito ideologico*, in cui, tra i valori occidentali, si individuavano «sette questioni critiche» che, secondo il documento, si stava correndo il rischio di sostenere e promuovere a discapito della stabilità politica e sociale del paese [Documento n. 9, 2013]. Il documento, a cui il presente lavoro fa riferimento, è quello che ha pubblicato la rivista mensile di Hong Kong «Mirror Monthly» («*Ming jing yue kan*») e che, secondo altre fonti, non sarebbe tanto differente dalla versione originale che non è mai stata diffusa apertamente, né in maniera completa [Fewsmith 2013b; W/NYT 13 maggio 2013, «China Warns Officials against 'Dangerous' Western Values»]. Il documento mette in guardia contro la democrazia occidentale costituzionale in quanto manifestazione di un tipo di democrazia borghese; contro l'universalità dei valori occidentali; contro il concetto di società civile occidentale e il primato dato ai diritti individuali; contro il neoliberismo; contro il concetto di libertà di stampa occidentale; contro il nichilismo storico che nega l'eredità maoista nella storia della Repubblica Popolare; e, infine, contro i tentativi di abbandonare la via socialista delle riforme [W/NYT 19 agosto 2013, «China takes aim at western ideas»].

All'emanazione del Documento n. 9, ha fatto seguito in maggio la pubblicazione del Libro bianco, relativo alla condizione dei diritti umani nel 2012, da parte del consiglio di stato. Nel tentativo di affermare il punto di vista cinese su questo particolare tema, il Libro bianco ha sottolineato il ruolo di primo piano che il governo assegna allo sviluppo economico in quanto principale condizione da cui necessariamente dipende la protezione dei diritti. Il documento rimarcava, infatti, tutta una serie di progressi in quella direzione: il tasso di crescita del reddito rurale stava superando quella del reddito urbano; aumentava lo spazio vitale degli alloggi rurali; aumentavano tra i residenti rurali i possessori di automobili e di telefoni cellulari; il livello di povertà, in particolare tra le minoranze etniche, risultava notevolmente ridotto. Oltre a ciò la copertura dell'assicurazione sociale era stata ampliata a fasce di popolazione che un tempo ne erano prive. In

quest'ottica, il governo cinese ha dimostrato un'attenzione crescente ai diritti umani, la cui tutela è stata ufficialmente inserita nel codice di procedura penale e in quello di procedura civile con gli emendamenti del 2012 [CdS 2013].

A ciò faceva altresì seguito un discorso di Xi Jinping sull'importanza dell'ideologia, pronunciato il 19 agosto durante la conferenza nazionale sul rafforzamento dell'ideologia di partito. In quell'occasione, infatti, Xi ha invitato i funzionari a proteggere risolutamente l'autorità del comitato centrale, a promuovere ad ogni livello le decisioni del PCC, le sue linee guida e le sue teorie [W/PD 20 agosto 2013, «Xi Demands Greater Initiative in Publicity Work»].

A questo dibattito che sostanzialmente metteva a confronto, sia all'interno del partito e sia all'interno del mondo intellettuale, visioni contrapposte in relazione al primato dell'ideologia di partito e al ruolo delle istituzioni statali, hanno fatto seguito alcune riforme, preannunciate nel *Comunicato* e nella *Decisione*, relative al terzo plenum. Si è trattato di riforme che rispecchiavano l'assenza di unanimità nel partito e, dunque, la necessità di soddisfare anche esigenze contrapposte.

In relazione al ruolo degli organi legislativi, il *Comunicato* e la *Decisione* auspicavano un rafforzamento delle assemblee popolari di ogni livello, affinché potessero supervisionare l'attività dei governi. In relazione al sistema giudiziario, i due documenti ne proponevano una riforma, che andasse verso la costituzione di uno stato di diritto in grado di salvaguardare i diritti e gli interessi di tutto il popolo e di garantire l'uguaglianza giuridica. Si auspicava, in questo modo, lo sviluppo di un sistema giudiziario indipendente e, in accordo con la legge e la costituzione, si abolivano ufficialmente i campi di rieducazione attraverso il lavoro e si auspicava un miglioramento nell'erogazione dei servizi di assistenza legale. Oltre a ciò, la *Decisione* faceva anche un riferimento esplicito alla riduzione dell'utilizzo della pena di morte e alla condanna dell'utilizzo della tortura per estorcere le confessioni agli indagati [*Comunicato 2013*; *Decisione 2013*].

3. *Taiwan: la crisi, i conflitti e il rapporto con l'RPC*

Il 2007, l'anno prima del manifestarsi della crisi economica globale, è stato anche l'ultimo in cui Asia Maior ha analizzato gli sviluppi politici ed economici dell'altra Cina, la ROC (*Republic of China*) o, termine più diffuso, Taiwan. Nel periodo successivo, dal 2008 all'anno sotto esame, il 2013, le vicende di Taiwan – che, qui di seguito, ricapitoleremo sinteticamente – sono state la risultante dell'interazione fra due sviluppi: lo storico processo d'integrazione economica fra le due Cine, avviato a partire dal 2000 (in vista dell'ingresso di Taiwan nell'organizzazione mondiale del commercio) e gli effetti a dir poco negativi della crisi mondiale sull'economia dell'isola. In questa situazione, per quanto oggetto di molte resistenze interne, il processo di

integrazione economica con la Cina pareva soddisfare principalmente gli interessi delle grandi corporazioni economiche.

Nel 2008 il Guomindang aveva vinto sia le elezioni legislative sia quelle presidenziali, replicando tale vittoria anche nel 2012. Nell'arco di questo periodo (2008-2012) si è registrato un progressivo rasserenamento dei rapporti fra l'RPC e Taiwan. Tale rasserenamento si è verificato dopo che i rapporti fra le due Cine avevano raggiunto un picco di tensione durante i due mandati di governo del partito democratico progressista (noto con la sua sigla inglese DPP – Democratic Progressive Party) e del suo leader Chen Shui-bian (2000-2004; 2004-2008). I governi di Chen, infatti, erano stati gestiti all'insegna del perseguimento dell'indipendenza de jure e della costruzione di un'identità nazionale e culturale taiwanese.

Nel 2008, la crisi economica mondiale, iniziata negli Stati Uniti, aggrediva la già debole economia taiwanese, fondata sulle esportazioni negli Stati Uniti e nei paesi Occidentali, e rendeva l'avvicinamento all'RPC un percorso quasi obbligato, nel tentativo di stabilizzare la situazione economica e sociale nell'isola. Ma Ying-jeou, il leader del Guomindang che dal 2008 guidava la Repubblica di Cina, affermava, infatti, sin dal suo primo anno di governo, che il principale obiettivo di una progressiva apertura delle relazioni economiche tra la Cina continentale e Taiwan sarebbe stata la «globalizzazione di Taiwan finalizzata ad attirare nuovi investimenti per rafforzare l'economia» [Romberg 2009, p. 10]. Era interesse prioritario di Taiwan non rimanere internazionalmente ed economicamente isolata, mentre la Cina, il Giappone, la Corea del Sud e i paesi dell'ASEAN si organizzavano in zone di libero scambio. Già altri paesi come Cina, Giappone e Corea del Sud avevano costituito, con accordi bilaterali, una zona di libero scambio con i paesi dell'ASEAN. Oltre a ciò i tre paesi appena nominati avevano da tempo iniziato una serie di colloqui a tre, al fine di costituire un'unica grande zona di libero scambio che, senza un preliminare accordo tra Cina popolare e Taiwan, avrebbe potuto sostanzialmente annullare la competitività internazionale dei prodotti taiwanesi, in particolare sul mercato cinese [Romberg 2009; W/XNHA 20 novembre 2013, «China, S. Korea, Japan to Hold 3rd FTA Talks Next Week»].

I due mandati di Ma, il primo dal 2008 al 2012 e il secondo, iniziato nel 2012 e tuttora in corso, sono stati essenzialmente dedicati ad un processo di riavvicinamento all'RPC sul piano economico. Le due economie, già in simbiosi, in particolare per via dell'imponente flusso di capitali da Taiwan alla Cina popolare sin dalla fine degli anni Settanta, hanno subìto un processo di integrazione economica mai sperimentato prima. Sul piano politico, invece, nonostante le pressioni di Pechino, le preferenze di Taiwan rimanevano legate al mantenimento dello status quo. Tenace era, infatti, la resistenza interna non solo contro un possibile riavvicinamento politico ma anche nei confronti dell'integrazione

economica alla quale veniva imputata, nell'ordine, una maggior dipendenza economica dalla Cina popolare, una progressiva perdita della sovranità, un peggioramento delle condizioni economiche e, infine, l'aumento del divario socio-economico tra le classi sociali.

3.1. *La crisi economica*

A partire dalla fine del 2008, l'economia dell'isola veniva visibilmente colpita da una grave recessione. Nell'ultimo quarto dell'anno, le esportazioni erano calate del 19,75% e il PIL aveva subìto una contrazione dell'8,36% tanto da far stimare la crescita del PIL per l'intero 2008 allo 0,12%. Nel gennaio del 2009 il tasso di disoccupazione, che sino al 2000 era stato al di sotto del 3% e sino al 2008 più o meno al di sotto del 4%, raggiungeva il 5,31% per poi aumentare al 5,75% nell'arco di un solo mese. Complessivamente nel 2009, rispetto all'anno precedente, il tasso di crescita dell'economia taiwanese aveva conosciuto un'inflessione negativa dell'1,81%, le esportazioni erano calate del 20,3%, le importazioni del 27,5%, mentre la disoccupazione aveva raggiunto il tasso del 5,85%. Dopo un anno di ripresa (il 2010), soprattutto in seguito ad un importante investimento statale deciso da Ma, – con un tasso di crescita del PIL che aveva raggiunto il 10,76%, delle esportazioni e delle importazioni che crescevano rispettivamente del 34,8% e del 44,1% – l'economia taiwanese subiva una nuova battuta d'arresto, trascinatasi sino al 2013 [Council for Economic Planning and Development 2009; 2012; 2013; Romberg 2009]. Nel 2011, l'economia era cresciuta del 4,19%, nel 2012 dell'1,48%, mentre i dati ufficiali per il periodo gennaio-novembre del 2013 rivelavano un tasso ancora più basso pari allo 0,83%. Per ciò che concerne il commercio estero, dopo la tendenza positiva degli anni 2010 e 2011, nel 2012 le esportazioni erano calate rispetto all'anno precedente del 2,3% e le importazioni del 3,9%. Nel periodo compreso fra gennaio-novembre 2013 le importazioni continuavano a mantenere un tasso negativo dell'1,1%,mentre le esportazioni crescevano di appena lo 0,9%. Il tasso di disoccupazione, dopo il picco del 2009, era entrato in una fase discendente e, nel gennaio-novembre 2013, si aggirava intorno al 4,19% [Ibidem].

Al calo del PIL, dei traffici commerciali e dell'occupazione si affiancavano un aumento storico del divario socio-economico, una stagnazione dei salari e un'inflazione crescente, in particolare nel mercato immobiliare. Al dicembre 2012, il numero di famiglie e di individui considerati poveri era cresciuto, con riferimento all'anno precedente, rispettivamente del 13,8% e del 13,7% [W/E 17 novembre 2012, «Taiwan Politics. Ma the Bumbler»; W/CP 11 agosto 2012, «Taiwan's Income Inequality is Worsening: Research Institution»; W/LT 27 marzo 2012 «Pin fu chaju biaozhi 93 bei lishi xin gao»; W/TT 11 marzo 2013, «Ministry Reports Rise in Number of Low-Income Households»].

3.2. *Taiwan e Cina popolare: integrazione economica e status quo politico*

Sin dall'avvio delle prime riforme economiche nell'RPC, le economie delle due Cine hanno costruito un rapporto simbiotico che è diventato sempre più forte. Si tratta, come rivelano i dati, di due economie caratterizzate da stadi di avanzamento differenti: nel 2012 la Cina popolare aveva un PIL del valore di 8.227 miliardi di dollari statunitensi (con un tasso di crescita di circa il 7,7%) contro i 480 miliardi del PIL, stimato al 2013, di Taiwan (con un tasso di crescita di circa lo 0,83%). Tuttavia, mentre il PIL pro-capite cinese era pari a circa 5.720 dollari statunitensi, quello taiwanese era molto più alto e superava i 20.000 [WB «Data by Country. China»; National Statistics (Taiwan) «Latest Indicators»].

Sin dal 1978 i capitali taiwanesi hanno giocato un ruolo di primaria importanza nello sviluppo delle prime zone economiche speciali della Cina costiera. Da allora, nonostante che il governo taiwanese sino al 1992 avesse imposto forti limiti ai movimenti commerciali e finanziari verso l'RPC, i confini della Cina popolare si sono aperti al flusso di beni, capitali e persone provenienti da Taiwan.

Per ciò che concerne il flusso commerciale da Taiwan alla Cina popolare, questo è stato in larga parte alimentato da prodotti semilavorati destinati ad essere assemblati nelle fabbriche presenti nella Repubblica popolare, per poi essere riesportati, in particolare verso gli Stati Uniti e l'Europa. Per ciò che concerne il movimento dei capitali si è trattato sia di investimenti diretti e sia di processi di delocalizzazione. A partire dal 1992, con la promulgazione dello statuto che regola le relazioni tra il popolo dell'area taiwanese e dell'area cinese, il governo di Lee Teng-hui aveva legalizzato dei movimenti di fatto già in atto [Act 1992]. Nel 2013 la Cina continentale, comprensiva di Hong Kong, costituiva oramai il principale destinatario delle esportazioni taiwanesi (mentre il Giappone rimaneva il principale paese di importazione) [BOT 2014a; 2014b].

Si specifica che i metodi di valutazione dell'entità dei flussi commerciali e finanziari da Taiwan alla Cina e vice versa sono oggetto di diversi studi che ne pongono al vaglio la validità e ne analizzano le criticità. Ai fini del presente lavoro si utilizzano i dati ufficiali di entrambi i governi e si rimanda agli specifici studi in merito per un'adeguata verifica delle criticità dei differenti metodi e fonti [Rosen, Wang 2011].

Il flusso contrario di beni, persone e capitali, dalla Cina verso Taiwan, è stato, invece, fortemente limitato dal governo taiwanese generando, in tal modo, un serio disavanzo nella bilancia commerciale dei pagamenti della Cina popolare, la quale ha esercitato una pressione costante affinché si procedesse ad una liberalizzazione dei flussi da ambo i lati dello Stretto di Formosa. Lo statuto taiwanese che regola le relazioni tra il popolo dell'area taiwanese e dell'area cinese del 1992 limitava, infatti, esplicitamente gli investimenti provenienti dal-

la Cina continentale a casi specifici per i quali era necessario ottenere i permessi dalle autorità competenti [Act 1992, artt. 40; 41].

A ben vedere, la progressiva liberalizzazione degli scambi è stata la causa di quel processo che, dal punto di vista economico, ha connotato l'evoluzione dei rapporti tra Taiwan e la Cina a partire dal 2000, anche se il raggiungimento di risultati concreti si è avuto solo a partire dall'era Ma Ying-jeou, cioè a partire dal 2008.

Dal 2008 al 2013, infatti, sono stati organizzati nove negoziati tra la «Fondazione per gli scambi nello stretto» con base a Taiwan (SEF - Strait Exchange Foundation) e l'«associazione per le relazioni attraverso lo stretto» con base nell'RPC (ARATS - Association for Relations Across the Taiwan Strait) che hanno prodotto complessivamente 19 accordi economici tra la Cina popolare e Taiwan. Tra questi si menzionano quelli sul trasporto aereo e navale, sui commerci, sui servizi postali [AM 2008, pp. 265-6], quelli sul turismo e sulla liberalizzazione dei flussi di capitali, quello sulla cooperazione in campo medico-sanitario e l'ultimo sulla liberalizzazione del commercio dei servizi. Tra questi, inoltre, vi è l'Accordo quadro di cooperazione economica fra i due lati dello Stretto di Formosa (ECFA - Economic Cooperation Framework Agreement), firmato il 29 giugno 2010, che ha istituzionalizzato l'integrazione economica tra le due entità economiche. Tramite questo accordo, le parti hanno inteso disciplinare la liberalizzazione dei commerci, degli investimenti e la cooperazione economica.

L'applicazione delle nuove regole è stata graduale, tanto che dopo la firma dell'accordo quadro le parti sono state tenute a firmare singoli protocolli su specifiche tematiche: commercio di beni, commercio di servizi, investimenti, risoluzione di controversie, cooperazione in materia doganale, cooperazione industriale. In tema di liberalizzazione del commercio, ciò che è stato immediatamente applicato, è stato l'insieme dei regolamenti contenuti nell'allegato n. 1 dell'accordo, contente una lista di prodotti sui quali è possibile applicare una riduzione delle tariffe doganali. Taiwan presentava una lista di 267 prodotti che la Cina poteva esportare con un peso economico minore. La Cina popolare, dal canto suo, sulla base di una volontà politica orientata ad avvantaggiare l'economia taiwanese, presentava, invece, una lista di 538 prodotti che Taiwan poteva esportare a tariffe ridotte sul continente. Sempre secondo quanto previsto dall'accordo, la riduzione delle tariffe doganali era iniziata nel gennaio del 2011 e nel gennaio del 2013 portava alla loro totale eliminazione [W/TT 2 gennaio 2011, «ECFA's Early Harvest's List Tariff Cuts Come into Effect»; W/EY 3 gennaio 2013, «Zero Tariffs in 2013 for all Products on ECFA's Early Harvest List»; ECFA 2010; ECFA 2010, Allegato 1].

Nonostante le recenti aperture, l'entità degli scambi commerciali risentiva della crisi economica globale. Nel periodo iniziale della crisi, compreso tra il 2008 e il 2009, vi era stato un calo complessivo dei traffici del 18,89%. Tra il 2009 e il 2010, vi era stata invece una netta ripresa pari al 41,8%, mentre dal 2012 al 2013 (nel periodo di riferi-

mento gennaio-ottobre) i traffici commerciali tra la Cina continentale e Taiwan sono cresciuti solo dello 0,67% [BOT 2014a; 2014b].

Gli storici progressi sul piano dell'integrazione economica mal si accordavano con la stasi sul piano politico. Pechino, da parte sua, forte della crescente dipendenza dell'economia taiwanese da quella cinese, tentava – anche se molto diplomaticamente per non intimorire l'elettorato taiwanese – di promuovere la ripresa del dialogo politico, la firma di un accordo di pace e la creazione di un meccanismo di collaborazione militare fra i due lati dello Stretto di Formosa [Romberg 2013]. Il partito comunista cinese – ben consapevole del fatto che il partito democratico progressista, dichiaratamente secessionista, avesse perso le elezioni politiche e presidenziali contro il Guomindang, soprattutto a causa delle sue posizioni estremiste in merito al rapporto con l'RPC – tentava di intraprendere una sorta di dialogo con gli esponenti del partito taiwanese. Questo dialogo si concretizzava nello scambio di visite non ufficiali in cui si reiterava la necessità di abbandonare il progetto dell'indipendenza [W/TT 21 gennaio 2013, «DPP Official Visits Beijing»; 12 agosto 2012, «Chinese Official Says DPP Must Drop Independence»].

Il partito democratico progressista, dal 2008 all'opposizione, prendeva, dal canto suo, una decisione storica. Nel 2013, veniva organizzata la prima riunione ufficiale del nuovo organo di partito incaricato dei rapporti con l'RPC, il cosiddetto *China Affairs Committee*. Era la prima volta, dalla sua nascita, che il DPP si impegnava a formulare una sua politica nei confronti della Cina popolare. Questa nuova politica non risultava ancora chiara al momento della stesura del presente lavoro. Erano, invece, palesi le divisioni all'interno del partito fra chi propendeva per un ammorbidimento delle tradizionali posizioni indipendentiste e tra chi, invece, continuava a considerarle come irrinunciabili [W/TT 10 maggio 2013, «DPP China Affairs Committee Holds First Meeting»].

Infine, il governo di Taipei, consapevole della propensione della maggioranza della popolazione al mantenimento dello status quo e, soprattutto, alla conservazione della sovranità territoriale taiwanese e della sua autonomia politica, rimandava ufficialmente la ripresa del dialogo a future e ipotetiche trasformazioni in senso democratico dell'assetto politico cinese. I sondaggi d'opinione più recenti rivelavano, infatti, una preferenza assoluta per lo status quo e per l'indipendenza rispetto all'opzione dell'unificazione. Inoltre, tra gli intervistati prevaleva l'identità culturale taiwanese rispetto a quella cinese (rispettivamente 78% e 13%) [W/TT 31 ottobre 2013, «Taiwanese Prefer Independence over Unification: Survey»].

Il documento ufficiale del ministero della Difesa della Repubblica di Cina, il cosiddetto «Quadrennial Defense Review», era una chiara manifestazione della diffidenza taiwanese nei confronti della Cina popolare e del fatto che l'apertura di un dialogo politico nonché militare fosse ancora un'ipotesi alquanto remota. Il documento era stato pub-

blicato per la prima volta nel 2009 e poi ripubblicato nel 2013 nella sua versione revisionata. La Cina popolare veniva ancora identificata come la minaccia principale alla sicurezza dell'isola [QDR 2013].

La firma di un accordo di pace avrebbe implicato necessariamente accettare una definizione precisa e univoca del cosiddetto principio dell'«unica Cina» rinviata, fino all'anno in cui si scrive, dalla comune accettazione del cosiddetto «consenso del 1992». In questo consenso, Taiwan e la Cina popolare affermavano l'esistenza di un'unica Cina ma si riservavano, ognuna, la libertà di definire e interpretare quel principio secondo le proprie prospettive. Oltre a ciò, un accordo di pace avrebbe anche implicato la rinuncia all'indipendenza da parte di Taiwan e la rinuncia all'uso della forza militare da parte della Cina popolare. Si trattava, dunque, di aspetti fortemente critici, la cui discussione era stata posticipata per lasciare un ampio margine temporale alla maturazione del processo di integrazione economica.

3.3. *I conflitti sociali*

Il primo mandato di Ma Ying-jeou come pure il primo anno e mezzo del secondo sono stati caratterizzati da profonde critiche e da un'ondata di proteste così forte da richiamare alla mente gli anni dell'abolizione della legge marziale. I movimenti di protesta, come nel passato, erano portatori di istanze nazionaliste, di difesa della sovranità e dell'autonomia di Taiwan, oltre che di richieste di maggior attenzione ai problemi sociali, la cui gravità veniva acuita dalla crisi economica globale in corso.

Le istanze nazionaliste, capeggiate dal DPP, erano emerse sin dai primi mesi di governo del leader del Guomindang. Nel novembre del 2008 il primo incontro in terra taiwanese tra Chen Yunlin (presidente dell'ARATS) e Chiang Pin-kung (presidente del SEF) – da cui sarebbero poi derivati i 19 accordi economici – aveva scatenato proteste violente. Anche Zhang Mingqing, il vice presidente dell'ARATS, aveva avuto diretta esperienza delle violenze durante una visita nel sud di Taiwan che aveva preceduto quella di Chen. Zhang, mentre visitava un tempio a Tainan, infatti, era stato aggredito fisicamente da un consigliere municipale del DPP [Romberg 2009].

L'opposizione al processo di integrazione economica è poi proseguito in maniera strutturata lungo il corso di tutte le trattative e si è maggiormente incentrata su questioni materiali piuttosto che su istanze meramente nazionalistiche. In particolare, si segnala la protesta anti-ECFA che, nell'anno della firma dell'accordo quadro (2010), aveva radunato più di 100.000 manifestanti i quali richiedevano sostanzialmente un referendum in merito alla decisione di ratificare l'accordo. La richiesta del referendum nasceva dalla paura che l'economia taiwanese sarebbe diventata eccessivamente dipendente da quella cinese e che la liberalizzazione dei rapporti economici avrebbe nuociuto all'industria

taiwanese in quanto meno competitiva di quella cinese [W/TT 26 giugno 2010, «Protesters Ready for anti-ECFA Rally in Taipei»].

Le stesse argomentazioni hanno caratterizzato le proteste anti integrazione economica del 2013, in particolare quella contro l'accordo sul commercio dei servizi. L'accordo è stato firmato il 21 giugno dai due governi ma, proprio a causa delle pressioni dell'opposizione politica e della società civile in generale, nel dicembre 2013 non è ancora stato ratificato dal parlamento taiwanese. L'accordo comporterebbe, in continuità con quanto previsto dall'accordo quadro e dagli altri già ratificati, un'apertura dei servizi in ambito commerciale, culturale, finanziario, turistico e dei trasporti. Da parte della Cina popolare, si prevede, inoltre, un trattamento preferenziale riservato agli investitori e agli uomini d'affari taiwanesi, rispetto a quelli degli altri paesi che stavano stipulando accordi di libero scambio con l'RPC. A partire dalla firma dell'accordo, la protesta ha radunato a più riprese centinaia di manifestanti davanti al parlamento e agli uffici presidenziali. Il movimento univa, in particolare, lavoratori e imprenditori di piccole e medie imprese. Il settore dei servizi era, infatti, composto in larga parte da piccole e medie imprese che si temeva sarebbero state surclassate dalla concorrenza della Cina popolare. Durante queste proteste si domandava che la ratifica della firma fosse accompagnata dalla promulgazione di nuove misure che proteggessero le industrie e i lavoratori locali, che regolassero il flusso in arrivo degli investimenti cinesi e dei lavoratori. Senza tali misure, si riteneva che le piccole e medie imprese, il livello d'occupazione e i salari avrebbero subìto ulteriori effetti negativi. Il movimento accusava il governo Ma di proteggere soltanto gli interessi delle grandi corporazioni, tanto più che, all'atto della firma, né il mondo degli affari locale né tanto meno il parlamento erano stati consultati o avevano potuto conoscere preliminarmente i contenuti dell'accordo. Uno dei leader della protesta, Chiu Yu-bin, il presidente dell'associazione taiwanese per i diritti umani, affermava nel dicembre del 2013: «Si potrebbe dire che il KMT [cioè il Guomindang] sia stato rapito dalle grandi corporazioni e che la firma dell'accordo abbia inaugurato una nuova lotta di classe tra ricchi e poveri» [W/E 15 novembre 2013, «China/Taiwan: Cross-Strait Services Trade Pact in Limbo»; W/CP 31 luglio 2013, «Activists Protest against Service Trade Agreement»; W/TT 23 dicembre 2013, «Groups Protest Service Trade Agreement»].

Al di là delle questioni legate al processo di integrazione delle economie cinese e taiwanese, il 2013 è stato attraversato da numerose altre manifestazioni di malcontento. Queste manifestazioni mettevano in risalto la poca attenzione data dal governo di Ma Ying-jeou alle questioni sociali come pure lo scarso coinvolgimento del DPP, il più grande partito dell'opposizione, nelle nuove lotte sociali [Ho Ming-sho 2013]. Tra le numerose istanze si evidenziano quelle contro gli espropri illegali nelle zone rurali e quelle in difesa dei diritti dei lavoratori licenziati.

Nel primo caso – quello degli espropri illegali – si è trattato di una questione emersa nella contea di Miaoli dal 2009. Alcune famiglie rurali avevano resistito, anche attraverso metodi estremi come il suicidio, alla volontà governativa di esproprio per usi commerciali delle loro terre, tanto che, per circa tre anni, il governo aveva desistito nel suo intento. Tuttavia, proprio nel luglio 2013, il governo aveva deciso per una espropriazione della terra e demolizione forzata delle abitazioni esistenti per la quale le famiglie erano anche state costrette a pagare una tassa di entità molto simile al compenso ricevuto in cambio dell'esproprio. Il mese successivo, nell'agosto del 2013, il movimento di protesta rurale era arrivato a coinvolgere circa 20.000 persone e ad occupare i piani inferiori del ministero dell'Interno [Ho Ming-sho 2013].

Nel secondo caso – quello della difesa dei lavoratori licenziati – si è trattato di una questione legata al processo di chiusura e trasferimento (in genere nella Cina popolare) delle fabbriche taiwanesi, già iniziato negli anni Novanta in seguito all'adozione di riforme economiche strutturali neoliberiste. Il processo aveva determinato il licenziamento in massa di migliaia di lavoratori, tanto che il governo e il consiglio per gli affari del lavoro erano stati costretti a concedere prestiti ai lavoratori licenziati. Tra questi, una gran parte non percepiva stipendi da lungo tempo e le speranze di ricevere gli arretrati e la liquidazione svaniva di fronte alla chiusura delle fabbriche. Per questo motivo, il governo si era inizialmente impegnato a non richiedere indietro i prestiti fatti ai lavoratori; nel 2012, tuttavia, era circolata la notizia secondo cui il consiglio per gli affari del lavoro intendeva citare in giudizio circa 2.000 lavoratori per la mancata restituzione del prestito. Dal momento in cui la notizia è diventata pubblica, le manifestazioni – organizzate dall'«alleanza dei lavoratori delle fabbriche chiuse» – si sono susseguite lungo l'arco di più di un anno: dall'occupazione della metropolitana di Taipei dell'agosto del 2012 sino allo sciopero della fame, da parte dei membri dell'alleanza, al termine del 2013 davanti agli uffici presidenziali e al consiglio per gli affari del lavoro [W/TT 26 dicembre 2013, «Laid-off Employees Stage Protest outside Presidential Residence»].

Chiave delle abbreviazioni dei riferimenti bibliografici usati nel testo

AM

2007 «Asia Maior. L'Asia nel 'grande gioco'. Il consolidamento dei protagonisti asiatici nello scacchiere globale», Guerini e Associati, Milano 2008.

2008 «Asia Maior. Crisi locali, crisi globali e nuovi equilibri in Asia», Guerini e Associati, Milano 2009.

2009 «Asia Maior. L'Asia di Obama e della crisi economica globale», Guerini e Associati, Milano, 2010.

2010 «Asia Maior. Ripresa economica, conflitti sociali e tensioni geopolitiche in Asia», Emil di Odoya, Bologna 2011.
2011 «Asia Maior. L'Asia nel triangolo delle crisi giapponese, araba ed europea», Emil di Odoya, Bologna 2012.
2012 «Rallentamento dell'economia e debolezza della politica in Asia», Emil di Odoya, Bologna 2013.

W/BJR «Beijing Review» (http://www.bjreview.com.cn).
W/CD «China Daily» (http://www.chinadaily.com.cn).
W/CP «China Post» (http://www.chinapost.com.tw).
W/CX «Caixin on line» (http://www.english.caixin.com).
W/E «The Economist» (http://www.economist.com).
W/EY «Executive Yuan ROC» (http://www.ey.gov.tw).
W/FT «The Financial Times» (http://www.ft.com)
W/GT «Global Times» (http://www.globaltimes.cn).
W/LT «Liberty Times» (http:// www.libertytimes.com.tw).
W/NYT «New York Times» (http://www.nytimes.com).
W/PD «People's Daily» (http://www.peopledaily.com).
W/REU «Reuters» (http://www.reuters.com).
W/SCMP «South China Morning Post» (http://www.scmp.com).
W/TT «Taipei Times» (http://www.taipeitimes.com/News).
W/WSWS «World Socialist Web Site» (http://www.wsws.org).
W/XNHA «Xinhua News» (http://www.xinhuanet.com).

Act
1992 *Act Governing Relations between Peoples of the Taiwan Area and China Area*, Ministry of Interior, Executive Yuan, ROC.

Ayers, Alison J.
2006 *Demystifying Democratisation: the Global Constitution of (Neo)liberal Polities in Africa*, in «Third World Quarterly», vol. 27, n. 2, pp. 321-338.

Ayers, Alison J. e Alfredo Saad Filho
2013 *Democracy against Neoliberalism. Paradoxes, Limitations, Trascendence*, in «Critical Sociology» (forthcoming).

Brenner, Robert
1998, *The Economics of Global Turbolence. A Special Report on the World Economy, 1950-1998*, in «New Left Review» n. 229, May/June.

BOT «Bureau of Foreign Trade (Taiwan)»
2014a *Value of ROC Exports & Imports by Country/Product*, Directorate General of Customs, Ministry of Finance, ROC;
2004b *Value of Exports & Imports by Country*, Directorate General of Customs, Ministry of Finance, ROC.

CdS «Consiglio di stato»
2013 *Full-Text Progress in China's Human Rights in 2012*, Information Office on the State Council, The People's Republic of China, Beijing (http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-05/14/c_132380706.htm).

Congiu, Francesca
2012 *Stato e società nella Cina contemporanea. Dalla rivoluzione all' "armonia sociale"*, Carocci Editore, Roma.

Council for Economic Planning and Development (Taiwan)
2009 *Taiwan's Economic Situation and Outlook*, Executive Yuan, ROC, March.
2012 *Taiwan's Economic Situation and Outlook*, Executive Yuan, ROC, June.
2013 *Taiwan's Economic Situation. Summary*, Executive Yuan, ROC, November.

Crouch, Colin
2012 *Il declino delle relazioni industriali nell'odierno capitalismo*, in «Stato e Mercato», 1, pp. 55-75.

Documento n. 9
2013 *Du jia quan wen kan fa zhong gong 9 hao wen jian* (*Esclusivo testo completo del documento n. 9 del partito comunista*) in «Mirror Monthly», n. 43 (http://city.mirrorbooks.com/news/?action-viewnews-itemid-96736).

ECFA «Economic Cooperation Framework Agreement»
2010 *Haixia liang an jingji hezuo jiagou xie yi* (Accordo quadro di cooperazione economica ai due lati dello stretto), 29 giugno (http://www.ecfa.org.tw/EcfaAttachment/ECFADoc/2010-06-29-協議文本.pdf).

ECFA, Allegato 1
2010 *Fu jian yi. Huopin maoyi zaoqi shouhuo chanpin qingdan ji jiang shui anpai* (Allegato 1, Decisione sulla riduzione anticipata delle tariffe di una lista di prodotti commerciabili), 29 giugno, (http://www.ecfa.org.tw/EcfaAttachment/ECFADoc/2010-06-29-附件一貨品貿易協定早期收穫清單及降稅安排.pdf).

Fewsmith, Joseph
2013a *Xi Jinping's Fast Start*, in «China Leadership Monitor», n. 41(http://media.hoover.org/sites/default/files/documents/CLM41JF.pdf).
2013b *Debating Constitutional Government*, in «China Leadership Monitor», n. 42 (http://www.hoover.org/publications/china-leadership-monitor/article/158566).

Gills, Barry, e Joel Rocamora
1992, *Low Intensity Democracy*, in «Third World Quarterly», vol. 13, n. 3, pp. 502-523.

Harvey, David
2005 *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford University Press, Oxford.

Ho Ming-sho
2013 *The Summer of our Discontent*, «China Policy Institute Blog», 2 ottobre, (http://blogs.nottingham.ac.uk/chinapolicyinstitute/2013/10/02/the-summer-of-our-discontent).

Comunicato
2013 «*Zhongguo gongchangdang dishiba jie zhongyang weiyuanhui disanci quanti huiyi gongbao*» «Comunicato del terzo plenum del 18° congresso del comitato centrale del partito comunista cinese» (http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/12/c_118113455.htm).

Decisione
2013 *The Decision on major issues concerning comprehensively deepening reforms in brief* (http://www.china.org.cn/china/third_plenary_session/2013-11/16/content_30620736.htm).

Deng Xiaoping
1984 *One Country, Two Systems*, 22-23 giugno (http://dengxiaopingworks.wordpress.com/2013/03/08/one-country-two-systems).

Gallino, Luciano
2013 *Il colpo di stato di banche e governi*, Einaudi, Torino.

Luckham, Robin, Anne Marie Goetz e Mary Kaldor
2003 *Democratic Institutions and Democratic Politics*, in S. Bastian, R. Luckham (eds.), *Can Democracy be Designed? The Politics of Institutional Choice in Conflict-Torn Societies*, Zed Books, London, pp. 14-59.

National Statistics (Taiwan)
2013 *Latest Indicators* (http://eng.stat.gov.tw/mp.asp?mp=5).

Qadir, Shahid, Christopher Clapham e Barry Gills
1993 *Sustainable Democracy: Formalism vs Substance*, in «Third World Quarterly», vol. 14, n. 3, pp. 415-422.

QDR
2013 *Quadrennial Defense Review. The Republic of China*, Ministry of Defense, ROC (http://qdr.mnd.gov.tw/file/2013QDR-en.pdf).

Romberg, Alan D.
2009 *Cross-Strait Relations: "Ascend the Heights and Take a Long-Term Perspective*, «China Leadership Monitor», n. 27, (http://www.hoover.org/publications/china-leadership-monitor/3564).
2013 *Striving for New Equilibria*, «China Leadership Monitor», n. 41, (http://www.hoover.org/publications/china-leadership-monitor/10421).

Rosen Daniel H. e Zhi Wang
2011 *The Implication of China-Taiwan Economic Liberalization*, Peterson Institute for International Economics, Washington.

Salidjanova, Nargiza e Iacon Koch-Weser
2013 *Third Plenum Economic Reform Proposals: a scorecard*, US-China Economic and Security Review Commission (http://origin.www.uscc.gov/sites/default/files/Research/Backgrounder_Third%20Plenum%20Economic%20Reform%20Proposals--A%20Scorecard%20(2).pdf).

Tomba, Luigi
2001 *Lavoro e società nella Cina popolare*, Franco Angeli, Milano.

Wang, Hui
2006 *Depoliticised Politics, from East to West*, in «New Left Review», 41, September-October.

WB «World Bank»
2013 *Data* by Country. China (http://data.worldbank.org/country/china).

Wedeman, Andrew Hall
2013 *Xi Jinping's Anti-corruption Campaign and the Third Plenum*, in «China Policy Institute Blog», 15 novembre (http://blogs.nottingham.ac.uk/chinapolicyinstitute/2013/11/15/xi-jinpings-anti-corruption-campaign-and-the-third-plenum).

Wood, Ellen Meiksins
1995 *Democracy against Capitalism. Renewing Historical Materialism*, Cambridge University Press, Cambridge.

La penisola coreana: tra «facce nuove» e un continuo *déjà-vu*

*di Marco Milani e Barbara Onnis**

1. *Premessa*

Gli avvenimenti principali che hanno contrassegnato la penisola coreana nel corso del 2013 ruotano, da un lato, sullo screditamento e sulla perdita di consensi di Park Geun-hye, a pochi mesi della sua elezione a nuovo presidente della Corea del sud, travolta dallo scandalo sui servizi segreti; dall'altro, sul consolidamento del potere di Kim Jong-un, a Nord, grazie ad una serie di epurazioni coronate con la purga del «numero 2» del regime, Chang Song-thaek, lo zio che era stato scelto dal «caro leader» per fare da tutore al giovane ed inesperto Jong-un. Tale stato di cose si inseriva all'interno di un rinnovato contesto di tensione nella penisola, conseguenza di tre atti importanti compiuti dalla Corea del nord: il primo è stato il lancio del missile Unha-3, che nel dicembre del 2012 era riuscito nell'intento di piazzare in orbita il satellite di osservazione metereologica Kwangmyongsong-3; il secondo è stato il nuovo test nucleare del 12 febbraio; il terzo, infine, è stato rappresentato dall'*escalation* di minacce dirette sia alla Corea del sud e al suo principale alleato (gli USA), sia alla comunità internazionale.

Sul fronte internazionale, mentre da un lato Park otteneva molti successi dalle sue numerose visite di stato in Asia e in Europa (al di là di quella negli Stati Uniti), che in parte compensavano la perdita di prestigio sul fronte interno, dall'altro il suo atteggiamento personale nei confronti del nuovo premier giapponese, Abe Shinzō, non consentiva ai due paesi di superare gli ostacoli che si frapponevano nei loro rapporti. Anche le relazioni internazionali della Corea del nord hanno conosciuto nel corso del 2013 due percorsi diametralmente opposti. Da un lato, un continuo deterioramento dei rapporti con la Cina, il principale dei suoi alleati; dall'altro, un rafforzamento di quelli con la Mongolia, un altro vecchio alleato del regime nord-

* Marco Milani è autore dei paragrafi 2 e 3, mentre i paragrafi 4 e 5 sono di Barbara Onnis. La premessa e i riferimenti bibliografici sono invece a cura di entrambi gli autori.

coreano che, tuttavia, al di là della visita di stato del suo presidente a Pyongyang a fine ottobre – in assoluto la prima di un capo di Stato in Corea del nord dall'ascesa al potere di Kim Jong-un – non sembrava godere di molta considerazione presso la leadership nord-coreana.

In conclusione del saggio si analizzerà brevemente l'andamento dell'economia dei due paesi.

2. *Politica interna*

2.1. *Il governo di Park Geun-hye: una partenza difficile*

Il 2013 ha rappresentato un anno di fondamentale importanza per la Corea del sud. Oltre al lungo periodo di tensione lungo il 38° parallelo, causato dal lancio in orbita di un satellite e da un terzo test nucleare da parte della Corea del nord, anche la politica interna del paese ha subìto importanti cambiamenti ed è stata sottoposta a notevoli pressioni.

Come si è già visto nel precedente volume di Asia Maior, l'elezione presidenziale del 19 dicembre 2012 aveva sancito la vittoria di Park Geun-hye, leader del partito conservatore *Saenuri-dang* e figlia dell'ex presidente Park Chung-hee. La nuova inquilina della *Cheongwadae* (la Casa Blu, residenza del presidente) aveva così fatto il suo rientro nel palazzo, sede del potere esecutivo sud-coreano, dopo il periodo passatovi, prima come figlia del presidente e, successivamente all'assassinio della madre, come *first lady*.

Nonostante la medesima provenienza partitica del nuovo presidente e di quello uscente, Lee Myung-bak, l'elezione di Park ha sicuramente sancito un punto di rottura con il governo precedente. Com'era diventato già chiaro durante la campagna elettorale, il nuovo governo si era posto come obiettivo il superamento dell'impopolarità del presidente uscente. In particolare, in questa prospettiva appariva necessaria una sterzata nella gestione sia delle politiche sociali e di welfare, fortemente intaccate dall'approccio «manageriale» di Lee, sia nelle relazioni intercoreane. Su quest'ultima questione, la candidata del partito conservatore aveva già espresso, nel settembre del 2011, la propria posizione, con la pubblicazione su «Foreign Affairs» dell'articolo *A new kind of Korea*, in cui veniva proposto per la prima volta il termine *trustpolitik*, che sarebbe diventato il suo slogan elettorale, anche se mai chiarito nei dettagli. L'idea alla base era quella di trovare una via verso la riapertura del dialogo con la Corea del nord, interrotto ad ogni livello dopo cinque anni di linea dura voluta dal presidente Lee, e della reintroduzione della fiducia reciproca come fondamento delle relazioni fra i due paesi.

Con questi presupposti di base, risultava inevitabile che, all'indomani della sua elezione, il nuovo presidente si mettesse subito al lavoro per ottemperare agli impegni presi in campagna elettorale e per marcare la distanza rispetto al governo del suo collega di partito.

La prima decisione in questo senso messa in atto da Park si materializzava nella nomina dei membri del comitato di transizione, che avrebbe dovuto gestire il periodo di passaggio fra l'elezione e l'insediamento, previsto per il 25 febbraio. Alla guida dell'organismo veniva nominato Kim Yong-joon, ex presidente della corte suprema del paese, e al suo interno venivano inseriti volti nuovi e del tutto inaspettati, come alcuni ex avversari politici del nuovo presidente e, fatto inedito nella storia del paese, personalità di etnia non coreana [W/KH 7 gennaio 2013, «Park Geun-hye launches transition team»].

Anche l'approvazione del bilancio del 2013 da parte dell'assemblea nazionale, a maggioranza conservatrice, dopo il rinnovo dell'aprile del 2012, andava nella direzione tracciata dal programma elettorale di Park, con il più alto ammontare di spesa sociale mai registrato nella storia del paese [W/KH 1° gennaio 2013, «Parliament passes welafare-laden budget»].

A dispetto della posizione di forza, garantitale dalla recente elezione e dai tentativi di distanziarsi dall'amministrazione uscente, ben presto anche il nuovo presidente *in pectore* si trovava, tuttavia, a dover affrontare problematiche spinose. In particolare, nella formazione della sua squadra di governo, Park si trovava a dover fare i conti con l'opposizione del Partito Democratico (PD), fortemente critico nel procedimento di selezione dei candidati alle cariche ministeriali, considerato molto dirigistico e scarsamente trasparente. Lo scoglio più grande per Park Geun-hye si materializzava con la nomina a primo ministro del direttore del comitato di transizione, Kim Yong-joon, avvenuta il 24 gennaio. Nei giorni immediatamente successivi, infatti, erano state diffuse voci su possibili speculazioni edilizie messe in atto da suoi familiari e dubbi sull'esenzione dal servizio militare per i suoi figli. Entrambe le accuse colpivano importanti nervi scoperti presso l'opinione pubblica del paese, molto sensibile sia agli scandali di corruzione e peculato, quasi endemici nella classe politica sud-coreana, sia alla questione del lungo servizio di leva obbligatorio (fra i ventuno e ventiquattro mesi). A causa della situazione venutasi a creare, Kim Yong-joon decideva, a pochi giorni dalla sua nomina, di dare le proprie dimissioni [W/Y 29 gennaio 2013, «Prime minister nominee withdraws nomination»].

Nel giro di una settimana Park nominava come nuovo primo ministro Chung Hong-won, ex procuratore con un alto profilo in termini di integrità e dedizione al suo lavoro di indagine. Proprio per queste stesse ragioni era già stato scelto dal *Saenuri-dang*, il partito di maggioranza, come capo del comitato per le nomine dei candidati, in vista delle elezioni parlamentari dell'aprile 2012. Si era trattato di una scelta volta a segnalare il chiaro impegno a sradicare la corruzione imperante nel sistema delle nomine parlamentari. La designazione di Chung a futuro primo ministro andava nella stessa direzione, ovvero dimostrava la volontà della nuova amministrazione di andare oltre le cattive pratiche consolidate nel sistema politico sud-coreano [W/Y 8 febbraio 2013, «Chung Hong-won, a man of integrity»].

Nonostante i segnali di trasparenza ed integrità nelle nomine della squadra di governo, la gestazione del nuovo esecutivo non ha avuto vita semplice. Oltre che nel caso del primo ministro, infatti, diversi componenti del futuro governo si sono trovati a dover fronteggiare una dura opposizione da parte del PD. Il sistema presidenziale sudcoreano prevede, infatti, che il gabinetto dipenda direttamente dal presidente, il quale, subito dopo la sua elezione, nomina i membri del governo. Questi ultimi devono, però, sottoporsi ad una serie di audizioni parlamentari, vincolanti solo per il primo ministro, durante le quali i partiti di opposizione, oltre a vagliarne competenze e punti deboli, si concentrano molto su eventuali punti oscuri nella vita pubblica e privata dei candidati.

La situazione veniva ulteriormente complicata dalla dinamica ostile che si era rapidamente instaurata fra i due principali partiti subito dopo le elezioni. La presidente Park era stata accusata dal PD di aver portato avanti, durante la transizione e nella preparazione al proprio insediamento, una gestione politica di tipo personalistico e non trasparente. In particolare, tutte le tensioni sono emerse chiaramente nello stallo parlamentare che si è creato in relazione alla riorganizzazione della struttura dell'esecutivo, di cui la stessa Park si era fatta promotrice. All'indomani delle presidenziali, infatti, era emersa la volontà del nuovo presidente di mettere mano alla struttura e all'organizzazione del governo.

Già alla metà di gennaio il comitato di transizione aveva presentato la proposta di riorganizzazione dei ministeri e delle competenze, secondo le linee guida espressa da Park in campagna elettorale. I principali cambiamenti introdotti si tramutavano ben presto nei principali nodi della discordia durante il dibattito parlamentare. In particolare, il PD si opponeva alla creazione del nuovo ministero del Futuro, della Creatività e della Scienza (*Mire Changjo Gwahakbu*), uno dei capisaldi della campagna elettorale della Park. Questo nuovo dicastero, infatti, avrebbe dovuto ricoprire un ruolo centrale, assommando su di sé una vasta serie di competenze e controlli. Tutte le funzioni riguardanti la scienza, la tecnologia, l'IT (*information technology*) avrebbero fatto capo a questo nuovo ufficio, compresa la gestione della televisione di stato, la commissione di controllo sulle telecomunicazioni e la commissione di controllo e sicurezza sul nucleare [W/H 16 gennaio 2013, «President-elect Park announces major government restructuring»].

In un paese come la Corea del sud, nel quale le tecnologie informatiche e di comunicazione ricoprono un ruolo così importante e diffuso capillarmente tra tutta la popolazione, l'introduzione di questo nuovo ministero, che avrebbe avocato a sé tutte le competenze in materia, prima suddivise in diversi dicasteri, si trasformava rapidamente in uno snodo cruciale del dibattito parlamentare.

Oltre alla creazione di questo nuovo ministero, veniva poi reintrodotto il ministero della Pesca e degli Affari Marittimi e si sanci-

vano due importanti trasferimenti di competenze. Il controllo sugli alimenti ed i farmaci passava sotto la gestione diretta dell'ufficio del primo ministro, mentre il fondamentale capitolo del commercio estero passava dal ministero degli Esteri a quello dell'Economia [W/H 16 gennaio 2013, «President-elect Park announces major government restructuring»]. Entrambi questi ambiti risultavano essere estremamente sensibili per il paese, votato all'esportazione dei propri prodotti industriali e con un'opinione pubblica molto attenta alle questioni della salute pubblica.

Lo stallo parlamentare, causato dalla contrapposizione fra i due partiti maggiori sulla riorganizzazione del governo, aveva delle ripercussioni politiche di grande rilievo. In particolare rendeva impossibile svolgere tutte le audizioni parlamentari per i membri del governo prima della data di insediamento del nuovo presidente; in questo modo il giorno del discorso inaugurale, tenutosi il 25 febbraio, il governo non era ancora formato, e alcuni ruoli chiave non erano ancora stati assegnati. Una situazione di questo genere era tale da incidere notevolmente sulla figura della presidente Park, la quale aveva incentrato la propria campagna elettorale sull'esperienza nella gestione della politica e sulla propria capacità di leadership. La prima riunione del nuovo esecutivo veniva posticipata all'11 marzo, mentre per le nomine definitive di tutti i ministri si sarebbe dovuto attendere la fine del mese. Lo stallo parlamentare sulla nuova legge di riforma del governo, infatti, veniva superato da un accordo fra i due principali partiti solo il 17 marzo (dopo 47 giorni di trattative e a 21 giorni dall'insediamento del nuovo presidente) [W/KH 17 marzo 2013, «Parties strikes deal on government organization»]. Questa situazione di grande incertezza andava a discapito tanto del nuovo presidente e del suo partito, il *Saenuri-dang*, quanto del PD. I primi erano accusati di intransigenza e scarsa trasparenza nelle nomine; i secondi di aver bloccato l'apparato governativo per oltre un mese.

Questo periodo di tentennamenti coincideva con il riacutizzarsi della crisi con la Corea del nord, la cui gestione risentiva fortemente dello stallo politico interno. Basti pensare che la nomina definitiva del ministro della Difesa, che avrebbe visto la riconferma di Kim Kwan-jin, avveniva solo il 22 di marzo [W/FT 22 marzo 2013, «South Korea defence nominee withdraws»].

2.2. *Lo scandalo del National Intelligence Service (NIS)*

Dopo le difficoltà politiche sia sul fronte interno che su quello delle relazioni inter-coreane, che avevano contraddistinto i primi mesi dell'anno, la situazione politica in Corea del sud si era andata stabilizzando e il nuovo governo di Park Geun-hye aveva iniziato a dedicarsi al lavoro di riforma promesso dalla presidente durante la campagna elettorale.

Alle soglie dell'estate scoppiava però un nuovo scandalo a Seoul, che avrebbe gravemente minato la credibilità della nuova amministrazione ed esacerbato i già difficili rapporti con il principale partito di opposizione.

Nell'accordo parlamentare di marzo era stata inserita una clausola secondo la quale ci sarebbe stata un'inchiesta parlamentare sulle possibili interferenze che alcuni agenti del servizio segreto sud-coreano avrebbero portato avanti durante la campagna presidenziale dell'anno precedente, a scapito di Moon Jae-in, candidato del PD, e a favore di Park Geun-hye.

L'11 dicembre 2012, infatti, la polizia aveva fatto irruzione, assieme ad alcuni esponenti del PD, nell'appartamento di una funzionaria dei servizi segreti, accusata di portare avanti una campagna di diffamazione *online* contro il candidato Moon. Per quanto la cosa avesse infiammato gli ultimi giorni di campagna elettorale, la questione era stata smorzata da un rapporto preliminare della polizia metropolitana di Seoul, che tendeva a scagionare l'agente [W/KB 6 febbraio 2013, «Korean spy agency accused of influencing presidential election»]. La sua attività veniva, infatti, riportata ad azioni usuali del NIS, come la tracciatura di articoli e commenti a favore del regime nord-coreano. Poco dopo le elezioni, però, il caso tornava di grande attualità quando un'inchiesta, portata avanti dal quotidiano di orientamento progressista «Hankyoreh», rendeva pubbliche tutte le attività svolte dall'agente fermata nei mesi precedenti le elezioni. Fra queste ne apparivano molte che non potevano essere fatte risalire alle azioni di controllo e contro propaganda, tipiche del servizio segreto sud-coreano [W/H 1° febbraio 2013, «Hankyoreh reporting uncovers dishonesty by National Intelligence Service»].

Si veniva, quindi, a delineare una situazione molto delicata, in cui diventava necessario appurare se vi fosse stato un disegno dell'agenzia dietro i commenti e le pubblicazioni *online* dell'agente e in quale misura fosse estesa la rete sul web da lei gestita. Veniva quindi aperta un'inchiesta a riguardo, da parte della procura, e ne veniva prevista una ulteriore parlamentare, al termine di quella portata avanti dall'autorità giudiziaria. Dopo alcuni mesi di indagini, i risultati venivano resi pubblici alla metà di giugno. I principali accusati risultavano essere l'ex direttore del NIS, Won Sei-hoon, in carica durante la campagna elettorale e sostituito all'inizio di marzo, e l'ex capo della polizia metropolitana di Seoul, Kim Yong-pan. Quest'ultimo veniva accusato di aver tentato di depistare le indagini, occultando prove e intervenendo sul lavoro dei propri sottoposti [W/AP 14 giugno 2013, «S. Korea's ex-spy chief indicted in election scandal»]. Ben più gravi erano invece le accuse mosse contro l'ex direttore Won. La rete di intervento sul web individuata dalla procura risultava essere molto più estesa rispetto a quella individuata nel dicembre precedente, gestita da un unico agente. Venivano, infatti, alla luce le attività deviate di

almeno nove agenti del servizio segreto. Costoro erano inquadrati nel cosiddetto *Cyberwarfare Command*, una sezione dei servizi con il compito di attuare una campagna di contro propaganda nei confronti della Corea del nord e di tracciatura dei messaggi favorevoli al regime di Pyongyang. In realtà, gli agenti venivano impegnati anche in attacchi diretti contro esponenti politici e candidati del partito di opposizione. La procura sceglieva, tuttavia, di non perseguire gli agenti, considerati come semplici esecutori di ordini, bensì solo l'ex direttore [W/NYT 14 giugno 2013, «South Korea intelligence agents accused of tarring opposition online before election»].

Ovviamente la scoperta di una rete di questo genere creava immediatamente forti perplessità sulla regolarità dello svolgimento delle elezioni presidenziali. Lo stesso atteggiamento tenuto durante tutta l'inchiesta dall'amministrazione Park non contribuiva a chiarire la situazione. La presidente si trovava, infatti, nella difficile situazione in cui risultava essere il beneficiario principale di una violazione della legge da parte di apparati statali; inoltre la sua storia personale, che inevitabilmente la collegava alla figura del regime autoritario del padre, fondatore del servizio segreto sud-coreano, contribuiva a rendere ancor più necessaria una sua condanna delle azioni del NIS, se non altro dopo i risultati delle indagini. In realtà, tanto Park Geun-hye quanto i membri principali del suo partito si sono limitati a dichiarare la propria estraneità dalle attività in questione, senza condannarle esplicitamente, e, in alcune circostanze, il *Saenuri-dang* è apparso addirittura ostacolare le indagini, ritardando prima l'avvio dell'inchiesta parlamentare, boicottandone poi le audizioni e richiedendo che esse si svolgessero a porte chiuse [W/KT 20 giugno 2013, «Watering down NIS scandal»]. Inoltre, per quanto riguarda la riforma del NIS, la presidente si è più volte espressa a favore di un'auto riforma dell'agenzia, piuttosto che raccogliere gli input provenienti dall'opposizione a favore di una riforma per via legislativa [W/KT 9 ottobre 2013, «NIS at top of political game»].

A questa difficile situazione si aggiungeva un ulteriore elemento di complessità. Alla fine del mese di giugno, infatti, proprio il servizio segreto rivelava una serie di trascrizioni del vertice inter-coreano del 2007, fra l'allora presidente sud-coreano, il progressista Roh Moo-hyun, e il defunto leader nord-coreano Kim Jong-il. In particolare, ciò che veniva reso disponibile dall'agenzia alla commissione parlamentare incaricata erano alcuni estratti ed il verbale completo dell'incontro, di oltre 100 pagine. Il punto su cui i parlamentari conservatori ponevano l'attenzione riguardava la presunta posizione accondiscendente dell'ex presidente Roh rispetto alla volontà di revisione da parte nord-coreana della *Northern Limit Line* (NLL), il confine marittimo occidentale fra le due Coree, sancito dall'armistizio del 1953, ma mai riconosciuto da Pyongyang [W/KT 24 giugno 2013, «Roh questioned legal ground for NLL»]. Se tale atteggiamento di Roh fosse stato comprovato, ne sarebbe nata una questione molto complicata da gestire per il PD, di

cui Roh Moo-hyun aveva fatto parte, in quanto direttamente collegata al delicato tema della sovranità nazionale.

L'inchiesta parlamentare che seguiva queste dichiarazioni portava ad ulteriori problemi. Infatti, i parlamentari incaricati di analizzare le trascrizioni relative al vertice dichiaravano che una parte di esse non era presente negli archivi di stato e non poteva quindi essere analizzata. La parte mancante risultava proprio essere quella dei minuti in cui, presumibilmente, i due leader avrebbero discusso la revisione della NLL [W/H 17 novembre 2013, «Prosecutors say 2007 inter-Korean summit transcript was partially deleted»]. Questo nuovo sviluppo veniva immediatamente strumentalizzato dalle forze politiche e, rapidamente, la contrapposizione portava ad un nuovo stallo parlamentare fra i due principali partiti. Mentre il PD cercava di difendere l'operato dell'ex presidente e, soprattutto, accusava gli avversari di aver creato ad arte il caso per sviare l'attenzione dell'opinione pubblica dallo scandalo delle interferenze del NIS nelle elezioni presidenziali, il *Saenuri-dang* si dichiarava quasi certo che fosse stato lo stesso Roh ad ordinare la distruzione di quella parte di trascrizioni che avrebbero potuto metterlo in difficoltà [W/KT 8 ottobre 2013, «Parties stalemated on 2007 summit recording»]. Dal canto suo la presidente, così come aveva fatto in precedenza, decideva di mantenersi al di fuori della controversia. La perfetta coincidenza con cui le due difficili questioni erano venute a galla, così come il diretto coinvolgimento in entrambe del servizio segreto, poneva non pochi dubbi e perplessità riguardo la possibilità che la seconda fosse stata fatta emergere consapevolmente, in un momento in cui l'immagine del NIS risultava fortemente compromessa.

Durante i mesi autunnali del 2013, non solo continuavano le indagini dell'autorità giudiziaria e le audizioni delle due commissioni parlamentari, incaricate delle questioni, ma ad esse si aggiungeva un'inchiesta interna del ministero della Difesa, per analizzare quale fosse stato il ruolo del *Cyberwarfare Command* [W/KH 22 ottobre 2013, «Cyber Warfare Unit raided over elections posting»]. I risultati che venivano resi pubblici aggiungevano particolari sul coinvolgimento del NIS nelle elezioni presidenziali del 2012, tanto da spingere diversi parlamentari del PD e numerosi esponenti della società civile, raccolti in manifestazioni di protesta, a chiedere le dimissioni di Park [W/CNN 18 novembre 2013, «S. Korean Government Interferes with Presidential Election and Now the Surrounding Protests»].

2.3. *La difficile situazione dei partiti*

La pressoché totale inazione dell'assemblea nazionale sud-coreana lungo tutto il corso del 2013, se si escludono le audizioni parlamentari al vetriolo dei ministri e le commissioni parlamentari incaricate

di indagare sugli innumerevoli scandali, non ha sicuramente giovato all'immagine dei partiti politici del paese.

La diffusa e crescente disaffezione politica, soprattutto nelle fasce più giovani, era stata ampiamente intercettata dalla candidatura dell'indipendente Ahn Cheol-soo alle presidenziali del 2012 [AM 2012, pp. 401-2]. Ahn, professore universitario e fondatore di un'importante azienda di software, si era presentato come la nuova possibilità per svecchiare l'azione politica, che, nell'immaginario collettivo, era succube della corruzione e del potere economico dei grandi conglomerati industriali (*chaebol*). Il ritiro della candidatura di Ahn, in seguito all'accordo siglato con il candidato democratico Moon Jae-in, aveva reso possibile creare un fronte comune contro la Park, ma aveva lasciato insoddisfatti molti dei sostenitori del professore, in particolare giovani, che non si riconoscevano nella figura di Moon.

Per questa ragione, dopo aver assistito alla vittoria della candidata del *Saenuri-dang* e alle difficoltà interne al PD dopo la sconfitta, Ahn decideva di rientrare nell'agone politico. Per tale ritorno la scelta cadeva sulle elezioni suppletive di aprile. Dopo l'annuncio della propria candidatura da indipendente, avvenuta i primi giorni di marzo, il 24 aprile Ahn veniva eletto nella circoscrizione di Nowon-C, a Seoul, durante una tornata elettorale per il resto molto favorevole al partito di governo [W/CI 25 aprile 2013, «Ahn Cheol-soo wins national assembly seat»]. Da quel momento in poi Ahn ha iniziato un'opera di opposizione politica indipendente ed esterna rispetto al PD, che, peraltro, ha messo in grande difficoltà gli stessi democratici. Alle fine di novembre, era lo stesso Ahn a rendere pubblica la notizia della preparazione di un nuovo partito politico, che sarebbe stato lanciato agli inizi del 2014 [W/CI 25 novembre 2013, «Ahn Cheol-soo starts forming new party»].

Se, da un lato, la situazione dei progressisti, sconfitti ed insidiati dal nuovo che avanzava, non risultava delle migliori, anche per il *Saenuri-dang* gli avvenimenti del 2013 non rappresentavano un momento di grande popolarità. Nonostante la serie di vittorie elettorali (parlamentari 2012, presidenziali 2012, suppletive 2013), lo scontro consumatosi fra Lee Myung-bak e Park Geun-hye non aveva giovato all'immagine del partito, così come non vi aveva giovato né lo stallo parlamentare e l'incapacità di insediare in tempi brevi un nuovo governo, né la serie di scandali che avevano coinvolto il servizio segreto del paese. Nonostante che non fossero state mosse accuse agli esponenti del partito, il fatto di essere stati i principali beneficiari delle intromissioni del NIS e la tiepida risposta data ai risultati delle indagini avevano destato qualche dubbio nell'opinione pubblica.

A ciò si aggiungeva la veemenza con cui la presidente ed il suo partito avevano agito allo scoppio della terza crisi che aveva coinvolto il servizio segreto sud-coreano nel corso di un solo anno. Alla fine dell'agosto 2013, infatti, la polizia aveva fatto irruzione e perquisito le sedi e le abitazioni di alcuni esponenti del Partito Progressista

Unificato (PPU), accusati di tradimento e di complotto contro lo stato Pochi giorni dopo il leader del partito, Lee Seok-ki, veniva arrestato con le medesime accuse, dopo il voto favorevole dell'assemblea nazionale, di cui faceva parte [W/NYT 4 settembre 2013, «South Korea lawmakers back arrest of colleague in treason case»].

Il caso ha suscitato grandi polemiche. Infatti, per la prima volta, un parlamentare, democraticamente eletto, è stato accusato di tradimento in base alla Legge di Sicurezza nazionale, risalente al periodo autoritario del paese e non ancora abrogata. All'inizio del novembre 2013 lo stesso *Saenuri-dang*, tramite il ministro della Giustizia Hwang Kyo-ahn, chiedeva alla corte costituzionale sud-coreana di sciogliere il PPU, per presunte attività di sostegno alla Corea del nord a scapito della Corea del sud [W/REU 5 novembre 2012, «Opposition cries foul as South Korea moves to ban pro-North party»]. La stessa linea dura, attraverso la Legge di sicurezza nazionale, veniva tenuta anche alla fine di novembre nei confronti di un prete cattolico, accusato di propaganda a favore del regime di Pyongyang durante i suoi sermoni [W/Y 26 novembre 2013, «Prosecution opens probe into Catholic priest over pro-North remarks»].

Questa serie di scandali e di crisi legate, in un modo o nell'altro all'attività del servizio segreto sud-coreano ha avuto una grande risonanza presso l'opinione pubblica ed è andata sicuramente a minare quelle che erano le rosee prospettive di Park Geun-hye all'indomani della propria elezione. In particolare, le ombre sulla validità del voto del dicembre 2012 e il ripetuto utilizzo della Legge di sicurezza nazionale sotto l'egida di un presidente con un passato come quello dell'attuale hanno riportato in auge quelle manifestazioni, da parte della società civile, che sono state un elemento caratterizzante del panorama pubblico del paese per decenni, anche dopo la democratizzazione del 1987 [Campbell, Lee 2013].

3. *Il consolidamento del potere di Kim Jong-un: la dimensione interna*

Il 2013 doveva rappresentare per il giovane leader della Corea del nord l'anno dell'affermazione e del consolidamento del potere. Nonostante che il padre avesse deciso di designarlo come suo successore, preservando così la dinastia al potere ancora prima della sua morte, i primi mesi dopo la scomparsa del «caro leader» erano stati segnati da una sorta di collegialità, seppur limitata, attorno alla figura del giovane erede. Aldilà dell'immagine monolitica, che spesso viene veicolata, del regime di Pyongyang, in realtà esiste una complessa dinamica di potere all'interno della Corea del nord, amplificatasi sempre più dopo la morte del «presidente eterno», Kim Il-sung. Le diverse forze che si contendono il controllo delle risorse e del potere decisionale fanno capo fondamentalmente all'apparato militare ed al Partito dei lavoratori coreani (PLC).

Come si è visto nei precedenti volumi di Asia Maior, dopo la morte di Kim Jong-il – nonostante che la questione successoria fosse stata già avviata qualche anno prima – la figura del figlio Jong-un era stata affiancata dalla zia Kim Kyong-hui, sorella del defunto leader, e, soprattutto, dal marito di lei, Chang Song-thaek [AM 2010, pp. 321-5; AM 2012, pp. 392-4]. In particolare, quest'ultimo era considerato come una sorta di eminenza grigia del regime, dotato di grande potere, di autonomia decisionale e in grado di appoggiarsi su un'importante rete di personalità influenti, a lui vicine. Dopo aver subìto una prima epurazione nel 2004, proprio all'apice dell'affermazione dell'apparato militare sulla gestione dello stato, Chang era stato riabilitato nel 2006. Successivamente, era tornato in auge presso il cognato, fino a raggiungere la carica di vice presidente della commissione di difesa nazionale e la nomina a membro del politburo nel settembre 2010, lo stesso giorno in cui la carica di generale veniva conferita al giovane nipote e alla moglie, Kyong-hui. Ai funerali di Kim Jong-il, Chang Song-thaek stava proprio a fianco di Jong-un, ad ulteriore dimostrazione simbolica del suo compito di «reggenza». Anche nelle innumerevoli uscite pubbliche del nuovo leader (molto più incline a questo genere di visibilità e molto più vicino allo stile del nonno piuttosto che a quello del padre), spesso sullo sfondo si intravedeva la figura dello zio. In pratica si trattava del secondo uomo più potente del regime. Il ruolo di Chang è stato molto importante anche per ciò che concerne le relazioni con il più importante partner della Corea del nord: ovvero la Repubblica popolare cinese (RPC). Secondo molti analisti, infatti, era proprio lui l'uomo di Pechino a Pyongyang, e la stessa leadership cinese avrebbe fatto pressione affinché una figura esperta e di cui potersi fidare fosse messa a fianco del giovane, e secondo alcuni imprevedibile, Kim Jong-un [Mansourov 2013, § 2].

L'epurazione plateale e pubblica, avvenuta nel dicembre del 2013, di questa ingombrante presenza può quindi essere fatta risalire ad una ragione di consolidamento della propria posizione di potere, nella complessa dinamica nord-coreana, da parte del nuovo leader. A ben vedere, infatti, tale opera di consolidamento era iniziata già all'indomani della morte di Kim Jong-il ed era proseguita nei due anni di guida della nuova leadership. L'azione di Kim Jong-un si poneva un obiettivo duplice: da un parte, una riduzione ulteriore del peso dell'apparato militare sulla gestione dello stato e delle sue risorse economiche; dall'altra, quella di operare un ricambio che ponesse all'interno dei principali organi decisionali, tanto del partito, quanto dello stato che dell'apparato militare, nuove personalità a vicine al nuovo leader e a lui fedeli. Dalla politica detta del *songun*, che poneva le esigenze militari al centro della gestione del paese, ci si era, infatti, incamminati verso una sua nuova versione che poneva l'accento sulla necessità di dotarsi di un credibile deterrente nucleare. Le armi atomiche, infatti, avrebbero avuto un costo inferiore rispetto al mantenimento di un forte deterrente

convenzionale e, allo stesso tempo, avrebbero dato la possibilità di allocare una maggior quantità di risorse allo sviluppo economico del paese. Tale linea politica, definita *byungjin* (traducibile come: portare avanti contemporaneamente due cose), è stata ufficialmente sancita con la seduta plenaria del comitato centrale del partito del 31 marzo 2013 [W/KCNA 26 aprile 2013, «Nuke and Peace»].

I due scopi che il partito si prefiggeva di perseguire erano quindi lo sviluppo dell'economia del paese e, allo stesso tempo, del suo programma nucleare, come strumento principale della difesa nazionale [Ward 2013]. Tale linea veniva riassunta molto chiaramente dal rapporto finale della riunione: «La vera superiorità della nuova linea *byungjin* è che, in virtù di un deciso incremento delle nostre capacità di deterrenza e di difesa nazionale senza aumentare la spesa militare, saremo in grado di concentrarci sul miglioramento della vita delle persone e sulla costruzione economica» [W/DNK 1 aprile 2013, «Byungjin Lives as Kim Seeks Guns and Butter»].

La sostituzione delle più alte cariche militari da parte di Kim Jong-un era iniziato già nel 2012 con la rimozione, motivata da problemi di salute, del potente capo delle forze armate nord-coreane Ri Yong-ho e la nomina, al suo posto, di Hyon Yong-chol. Successivamente, la stessa carica era stata affidata a Kim Kyok-sik e, infine, nell'ottobre 2013, era stata ancora una volta data a Ri Yong-gil. Questa rapida alternanza può essere considerata come un segnale della volontà del nuovo leader di affermare il proprio potere sugli organismi di controllo dell'apparato militare. Alla fine del secondo anno alla guida del paese, infatti, il 44% dei principali esponenti dell'esercito, del partito e del governo era stato sostituito da personalità vicine a Kim Jong-un [W/NYT 10 ottobre 2013, «North Korean Leader Tightens Grip With Removal of His Top General»]. Per certo la figura che ha assunto una rilevanza maggiore in ambito militare negli ultimi mesi dell'anno sotto esame è stata quella di Choe Ryong-hae, vice presidente della commissione centrale militare e membro dell'ufficio politico del partito, nonché del suo comitato ristretto, il comitato permanente. Quando, alla fine della crisi di primavera, Kim Jong-un ha preso contatto con l'alleato cinese, è stato proprio Choe ad essere mandato a Pechino come «inviato speciale», e sempre lui ha incontrato Xi Jinping, consegnandogli la lettera del leader nord-coreano [W/SNK 5 giugno 2013, «Salvaging a Misstep? Vice Marshal Choe Ryong-hae in Beijing»]. Questa circostanza ha rappresentato già di per sé un segnale importante di cambiamento all'interno delle gerarchie del paese, se si considera che fino a pochi mesi prima le relazioni con la Cina erano portate avanti e gestite principalmente da Chang Song-thaek.

Il rimaneggiamento degli apparati, con l'obiettivo del consolidamento al potere del nuovo leader, non ha riguardato soltanto il settore militare, bensì ha avuto un impatto importante anche sulle cariche del partito. La sessione plenaria tenutasi il 31 marzo ha, infatti, sancito una serie di importanti cambiamenti nelle principali posizioni

di potere. In primo luogo è stato ridimensionato il ruolo dei militari all'interno del politburo. Fra i 17 membri eletti il 31 marzo, infatti, ve ne erano 12 provenienti dalla fazione riconducibile al partito e al governo e cinque facenti capo al gruppo dell'esercito e degli apparati di sicurezza. Una proporzione che ha decisamente modificato gli equilibri precedenti che vedevano la presenza di 11 civili e otto militari [Madden 2013]. La novità più importante introdotta dalla riunione del 31 marzo è stata sicuramente la nomina a primo ministro di Pak Pong-ju [W/NKN 1° aprile 2013, «North Korea names new prime minister»]. Quest'ultimo, che aveva già ricoperto la medesima carica fra il 2003 e il 2007, è considerato come uno dei principali riformatori, soprattutto in campo economico, fra le personalità di spicco del paese. Durante la sua precedente esperienza aveva, infatti, presieduto ad una serie di riforme nella gestione della politica economica del paese, nella direzione di una maggior apertura e di un leggero rilassamento del controllo statale. A dispetto delle possibilità di riforma, derivanti dal ritorno di questa figura, scarse sono le possibilità che vi siano delle sterzate nette, in termini di politica economica, nel breve periodo; mentre più probabile è la possibilità che la nomina rappresenti una volontà di medio-lungo periodo da parte del regime di attuare qualche modifica in ambito economico e di espandere il peso del commercio estero per il paese [Madden 2013].

Certo è che la fine del «traditore» Chang Song-thaek, giustiziato il 12 dicembre, dopo che un tribunale speciale aveva comprovato tutte le accuse che gli erano state mosse, può essere considerata come il punto di arrivo di un'opera di consolidamento interno del potere attuata da Kim Jung-un [W/KCNA 13 dicembre 2013, «Traitor Jang Song Thaek executed»].

3.1. *Il consolidamento del potere di Kim Jong-un: la dimensione esterna*

L'opera di consolidamento della propria posizione alla guida della Corea del nord, per Kim Jong-un, ha assunto anche una dimensione di proiezione esterna. Ciò significa che, oltre ad un cambiamento di linea politica e ad un nutrito rinnovamento delle principali cariche del partito, dello stato e dell'apparato militare, anche i principali eventi che hanno coinvolto gli altri attori della regione sono stati utilizzati dal nuovo leader a fini di legittimazione interna. Già prima della morte del padre Kim Jong-il, si erano verificate situazioni in cui la figura di Kim Jong-un era stata rafforzata da eventi di questo genere. Il bombardamento dell'isolotto di Yeonpyeong, avvenuto nel novembre 2010, ad esempio, era stato presentato dal regime come diretto dal giovane erede e come un suo grande successo militare [W/CI 3 agosto 2011, «Kim Jong-un 'Masterminded Attacks on S.Korea'»].

Sotto questa prospettiva, il comportamento tenuto dalla Corea del nord durante la crisi scoppiata in primavera, dopo il terzo test nuclea-

re sotterraneo, ha assunto un ruolo rilevante. Dopo il fallimento della messa in orbita del satellite Kwangmyongson-3, nell'aprile del 2012, per commemorare i cento anni dalla nascita di Kim Il-sung e dall'inizio dell'era *Juche*, il nuovo leader necessitava di un successo da mostrare al mondo e alla propria nazione. In quest'ottica grande rilevanza hanno avuto il nuovo lancio, riuscito, del satellite, nel dicembre 2012 e, soprattutto, il terzo test nucleare del febbraio 2013. L'escalation di minacce e provocazioni, culminata con la chiusura del parco industriale di Kaesong, situato in territorio nord-coreano e gestito in maniera congiunta dalle due Coree, va probabilmente letta anche nell'ottica della necessità di consolidamento interno e di redistribuzione del potere fra strutture militari e partitiche. Anche la coincidenza fra il momento di più acuta tensione e le sessioni plenarie del comitato centrale del partito, con i cambiamenti descritti nella sezione precedente, con ogni probabilità non hanno rappresentato una pura casualità, quanto piuttosto la volontà di affermazione del proprio controllo e della propria ferma volontà da parte di Kim Jong-un. Se si analizzano i risultati raggiunti alla fine dei mesi di contrapposizione più intensa, è chiaro come la figura del nuovo leader ne sia uscita rafforzata. Aldilà della retorica incendiaria, e molto spesso poco credibile, il regime nord-coreano è riuscito ad imporsi come attore principale e dinamico in ogni fase della crisi, a partire dal test nucleare, fino alla chiusura del parco industriale di Kaesong, una sorta di extrema ratio considerata a tal punto improbabile dai membri del governo di Seoul, da sorprenderli totalmente impreparati. La situazione di stallo imposta al duo Corea del sud-Stati Uniti ha dato inoltre la possibilità al regime nord-coreano di portarsi avanti lungo la linea del *byungjin*, aumentando le proprie capacità nucleari e assestandosi così su una posizione di maggior forza, in vista di un possibile nuovo round di negoziati.

La proiezione esterna del rafforzamento della nuova leadership si è dispiegata anche in altri ambiti, che possono essere definiti come non convenzionali, in particolare nelle relazioni con gli Stati Uniti. Lungo tutto il corso del 2013 si sono verificati, infatti, diversi eventi che possono essere definiti, in senso tanto negativo quanto positivo, come «diplomazia informale». Il primo evento è stato rappresentato dalla visita a Pyongyang di una delegazione commerciale americana nel mese di gennaio, di cui faceva parte anche l'amministratore delegato di Google, Eric Schmidt [W/NYT 10 gennaio 2013, «Visit by Google Chairman May Benefit North Korea»]; successivamente, è stato il turno della ex star del basket americano, Dennis Rodman, il quale si è recato più volte in Corea del nord nel corso dell'anno sotto esame. Entrambi questi eventi, in particolare il secondo, grazie all'impressione estremamente positiva riportata dal cestista americano, sono serviti a Kim Jong-un per mostrarsi in maniera meno negativa presso la comunità internazionale e per rafforzare la propria popolarità presso la popolazione nord-coreana [W/CNN 10 settembre 2013, «North

Korea: Reality vs. the world according to Dennis Rodman»]. A dimostrare la fermezza della nuova leadership sono stati invece due eventi che hanno coinvolto, ancora una volta, seppur in maniera negativa, cittadini statunitensi. Nel novembre del 2012, infatti, Kenneth Bae, americano di origine coreana, era stato arrestato dalle autorità di Pyongyang mentre si trovava nel paese per turismo. Nel giro di pochi mesi veniva poi accusato e condannato a quindici anni di lavori forzati per aver svolto attività eversive [W/REU 2 maggio 2013, «North Korea sentences American to 15 years hard labor»]. Nell'autunno 2013 la stessa sorte toccava ad un veterano americano della guerra di Corea, Merrill Newman, in visita nei luoghi in cui aveva combattuto sessant'anni prima. Arrestato e accusato di crimini di guerra durante il conflitto del 1950-1953 e di attività sovversive durante il suo viaggio, veniva rilasciato il 7 dicembre [W/WP 10 dicembre 2013, «Korean War veteran Merrill Newman gives details of detention by Pyongyang»]. Anche in questo caso, fra le possibili spiegazioni, si può inserire la volontà del nuovo leader di rafforzare la propria figura.

Infine, la stessa epurazione di Chang Song-thaek, tassello fondamentale nella ridistribuzione del potere all'interno del regime e del consolidamento della figura di Kim Jong-un, ha assunto una dimensione esterna. L'esposizione mediatica ed il rilievo che sono stati dati dal regime a questo evento possono essere considerati tanto inusuali quanto rilevanti dal punto di vista simbolico. Era, infatti, da oltre cinquant'anni che le epurazioni venivano portate avanti nel paese in maniera silenziosa e defilata. Il solo fatto che la televisione di stato abbia mostrato le immagini dell'arresto di Chang, avvenuto durante una riunione del partito, ed abbia dato grande risalto a tutti i diversi momenti del processo va con ogni probabilità interpretato come un segnale di fermezza e di controllo sugli apparati di potere da parte del nuovo leader [W/NKN 9 dicembre 2013, «Jang Song Thaek's very public purge»].

4. *Le relazioni inter-coreane*

Fin dal principio del 2013, i rapporti fra le due Coree erano stati pregiudicati dalla lunga ombra gettata su di essi dagli avvenimenti della fine del 2012. In particolare, il lancio in orbita del satellite Kwangmyongson-3 da parte di Pyongyang, avvenuto il 12 dicembre 2012, non faceva presagire nulla di buono per i mesi a venire. Secondo l'interpretazione data da buona parte della comunità internazionale, infatti, questo tipo di operazioni, seppur formalmente a scopo scientifico e pacifico, era proibito dalle risoluzioni approvate dal consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite nel 2006 e nel 2009. Ciò che violava tali delibere, e che preoccupava i paesi interessati alla questione del nucleare nord-coreano, non era tanto il satellite in sé, quanto piuttosto il vettore che era stato impiegato per la sua messa

in orbita. L'Unha-3 era, infatti, un razzo a combustibile liquido, che poteva essere facilmente impiegato anche a scopi militari.

In realtà, il 2012 aveva lasciato qualche spiraglio di disgelo rispetto alla tensione che aveva caratterizzato i quattro anni precedenti. Il presidente sud-coreano Lee Myung-bak, fautore della linea dura, era in procinto di lasciare la sua carica ed i candidati alla presidenza sembravano entrambi propensi a cambiare rotta rispetto alla precedente gestione delle relazioni inter-coreane. Inoltre vi erano stati segnali di dialogo fra Washington e Pyongyang, come nel caso dell'accordo che prevedeva la fornitura di aiuti e assistenza in cambio del congelamento del programma nucleare e missilistico nord-coreano, chiamato *Leap day agreement*, del 29 febbraio 2013 [AM 2012, p. 405].

Gli avvenimenti successivi al riuscito lancio del satellite nord-coreano seguivano, però, il copione consolidatosi negli ultimi anni. La risposta della comunità internazionale si materializzava, infatti, attraverso una nuova risoluzione di condanna del consiglio di sicurezza dell'ONU, il quale decideva di non tenere conto del carattere pacifico e scientifico dell'operazione (la stessa che sarebbe stata messa in atto per la prima volta dalla Corea del sud non più tardi di un mese dopo). Con la risoluzione 2087 del 22 gennaio 2013, votata all'unanimità, le sanzioni che già gravavano sulla Corea del nord venivano inasprite, provocando a loro volta l'immediata reazione di Pyongyang [W/NYT 22 gennaio 2013, «Security Council Condemns North Korea Rocket Launching»].

Come era accaduto in precedenza, al lancio di un vettore faceva seguito un nuovo test nucleare sotterraneo. Il 24 gennaio, infatti, il regime di Pyongyang annunciava la propria volontà di portare avanti tale operazione nelle settimane seguenti e il 12 febbraio tale intento si materializzava con la detonazione, presso il sito di *Punggye-ri*, di un ordigno di oltre sette chilotoni di potenza. Seguendo un copione già scritto in precedenza nel 2006 e nel 2009, la reazione della comunità internazionale era immediata e molto dura [Cha, Kim 2013a]. In questo caso anche l'alleato storico della Corea del nord, la RPC, e altri paesi considerati ad essa vicini, se non altro per ragioni di contingenza storica, come la Russia, reagivano in maniera molto decisa. In seguito a questo ulteriore test il consiglio di sicurezza dell'ONU si esprimeva in maniera unanime con una nuova risoluzione ancora più restrittiva, la 2094 del 7 marzo. In essa veniva proibito il commercio di qualsiasi apparecchiatura ed elemento che avrebbe potuto essere utilizzato dal regime nella produzione di armamenti nucleari o missilistici, così come il commercio di beni di lusso e tutte le operazioni finanziarie che avrebbero potuto fornire al regime risorse in valuta straniera [W/NYT 7 marzo 2013, «New Sanctions on North Korea Pass in Unified U.N. Vote»].

Con la stessa prevedibilità arrivava anche l'altrettanto dura reazione della Corea del nord. In questo caso, però, un sovrapporsi di eventi rendeva la situazione ancora più pericolosa e tesa rispetto a quanto era avvenuto in precedenza. Da una parte, infatti, vi era l'esigenza

del giovane leader Kim Jong-un, impegnato in un'opera di consolidamento del proprio potere, soprattutto presso l'élite militare, di rispondere in maniera ferma alle condanne del consiglio di sicurezza; dall'altra, vi era la coincidenza fra l'approvazione della risoluzione e l'inizio dell'esercitazione congiunta fra l'esercito sud-coreano e le truppe statunitensi, denominata *Key Resolve/Foal Eagle*. Quest'ultima coinvolgeva decine di migliaia di uomini ed un enorme spiegamento di mezzi per un periodo compreso fra il 1° marzo e la fine di aprile; inoltre il teatro principale risultava essere il Mar Cinese occidentale in cui correva la *Northern limit line*, il confine marittimo fra i due paesi, contestato da Pyongyang.

L'11 marzo prendeva avvio l'escalation, dapprima verbale e poi reale, di minacce, che avrebbe avviluppato la penisola coreana per quasi due mesi, con pesanti ricadute in termini di relazioni e cooperazione fra i due paesi e sulle possibilità di successo del nuovo corso ipotizzato dalla presidente Park. In questa data, infatti, il regime nord-coreano, dopo aver platealmente condannato la risoluzione 2094 e bollato le esercitazioni congiunte tra Stati Uniti e Corea del sud come minacce alla propria sicurezza nazionale, dichiarava nullo l'armistizio del 1953 e iniziava a tagliare le linee di comunicazione, sia militari che umanitarie, tra i due paesi [W/NYT 11 marzo 2013, «North Korea Declares 1953 War Truce Nullified»]. La situazione iniziava subito a farsi più tesa nelle relazioni fra i due governi. A complicare le cose si aggiungevano anche i problemi di politica interna che in quel momento attanagliavano il nuovo governo sud-coreano, non ancora completamente formato. Le prima reazioni di Seoul all'aggravarsi della situazione erano, infatti, abbastanza scomposte ed impreparate. La retorica bellicosa utilizzata da Pyongyang veniva sposata anche dagli alti ranghi del ministero della Difesa sud-coreano, i quali arrivavano a dichiarare che una qualsiasi mossa aggressiva di Pyongyang avrebbe portato alla «cancellazione del regime nord-coreano dalla faccia della terra» [W/NYT 12 marzo 2013, «South Korea Disputes North's Dismissal of Armistice»].

Durante tutto il mese di marzo si susseguivano, sempre più aggressivi, gli scambi di provocazioni fra i due lati del 38° parallelo. Da una parte Pyongyang continuava a minacciare tanto la Corea del sud quanto gli Stati Uniti, in particolare le basi militari dislocate nell'area (Okinawa e Guam), e tagliava progressivamente i canali di comunicazione con il vicino del Sud; dall'altro, da Seoul e Washington non arrivavano segnali distensivi, quanto piuttosto reazioni altrettanto bellicose. Il 28 marzo si decideva, per esempio, di far partecipare alle esercitazioni congiunte alcuni bombardieri B-52 e B-2, capaci di trasportare armi nucleari. In seguito a questa decisione del comando americano, la retorica minacciosa di Kim Jong-un non faceva che inasprirsi [W/NYT 28 marzo 2013, «U.S. Runs Practice Sortie in South Korea»]. Il 29 marzo veniva dichiarato lo stato di guerra fra le due Coree, affiancato da reiterate minacce contro obiettivi statunitensi e giapponesi (Guam,

le Hawaii Okinawa). Negli stessi giorni si interrompeva la linea di comunicazione militare che garantiva la possibilità di corretto funzionamento al parco industriale congiunto di Kaesong.

Proprio la minaccia da parte nord-coreana di chiusura del parco e la dura risposta del ministero della Difesa sud-coreano portavano la crisi ad un ulteriore livello di tensione. Nei giorni immediatamente seguenti, infatti, dapprima Pyongyang impediva ai lavoratori e alle merci sud-coreane di entrare nel parco industriale situato al nord e, successivamente, l'8 di aprile, la manodopera nord-coreana impiegata nelle fabbriche di Kaesong non si presentava al lavoro, portando di fatto al totale blocco delle strutture di produzione [W/BBC 8 aprile 2013, «North Korea suspends works at Kaesong industrial zone»]. La mossa del regime nord-coreano creava così una situazione di grande tensione, dal momento che, dall'entrata in funzione del progetto di cooperazione industriale congiunto nel 2004, non si era mai verificata una tale circostanza. Contemporaneamente, le provocazioni si intensificavano anche sul piano militare. In Corea del nord venivano, infatti, predisposti missili a medio raggio sulla costa orientale del paese ed annunciata l'impossibilità del governo di Pyongyang di garantire l'incolumità del personale diplomatico ivi presente. Inoltre si invitavano tutti gli stranieri presenti in Corea del sud a lasciare il paese in breve tempo, a causa del rischio dello scoppio di un conflitto armato su larga scala.

Nonostante l'aggressività nella retorica e nelle minacce, come successo in tutte le crisi precedenti, nello stesso momento in cui la tensione raggiungeva il suo apice iniziava a smorzarsi. Il 7 aprile interveniva il governo di Pechino, dichiarando la propria preoccupazione per la situazione andatasi a creare ed invocando una rapida riduzione della tensione nella penisola; lo stesso giorno il dipartimento della Difesa statunitense annunciava di aver posticipato il test di un missile intercontinentale, proprio per cercare di evitare ulteriori provocazioni e smorzare il clima di tensione nella penisola [W/G 7 aprile 2013, «US delays missile test to avoid exacerbating North Korea tensions»]. Anche le notizie riguardo un possibile lancio di missili da parte di Pyongyang previsto per il 15 aprile, data in cui si commemorava la nascita di Kim Il-sung, si rivelavano errate. Durante gli ultimi giorni del mese di aprile venivano poi gettate le basi per passare dalle minacce reciproche ad una qualche forma di dialogo, compresi gli accordi per far rientrare in Corea del sud gli ultimi lavoratori ancora rimasti presso, l'oramai inattivo, parco industriale di Kaesong.

Così come la parte recitata dalla presidente Park Geun-hye non è stata di primo piano durante tutto lo svolgimento della crisi, anche nei primi passi verso la sua risoluzione la neopresidente non ha svolto quel ruolo attivo nel promuovere la distensione con la Corea del nord, da lei promesso durante la campagna elettorale. Il percorso verso la risoluzione dello stallo in cui le parti si erano venute a trovare si è basato, fondamentalmente, su di un'opera diplomatica di tipo bilaterale, che ha

avuto al centro la RPC in qualità di mediatore, la Corea del nord e gli Stati Uniti come attori principali e la Corea del sud come comprimario. Lo stesso schema che aveva caratterizzato tutti i lunghi, e per certi versi inutili, anni di negoziati con la formula del «dialogo a sei».

La visita di aprile del segretario di Stato americano, John Kerry, in Corea del sud, in Cina e in Giappone aveva contribuito a stemperare la tensione [Snyder 2013]; successivamente, una serie di incontri bilaterali fra gli attori in causa creava le condizioni per un ritorno al dialogo. Dapprima la presidente Park si recava a Washington in visita ufficiale (7-10 maggio). Tale incontro era circondato da una grande attesa nella penisola coreana, in quanto si ipotizzava che in quella sede, anche per rimarcare l'alleanza e il pieno accordo in politica estera della Corea del sud con gli Stati Uniti, si sarebbe dato uno sviluppo pratico ai dettami della tanto attesa *trustpolitik*, sponsorizzata dalla presidente Park. In realtà, però, dalla visita non usciva una chiara *road map* per rompere lo stallo andatosi a creare fra le due Coree [Cha 2013]. L'unica proposta in tal senso riguardava il progetto di un'iniziativa per la cooperazione in Asia orientale, tanto vaga quanto il precedente slogan esposto in campagna elettorale. Il 24 maggio era poi la volta della visita del vice maresciallo nord-coreano Choe Ryong-hae a Pechino, che aveva occasione di incontrare il neo-presidente Xi, al quale consegnava una lettera di Kim Jong-un, contenente, presumibilmente, l'espressione della volontà di riapertura dei «colloqui a sei» da parte di Pyongyang. In maniera tutt'altro che casuale, ad appena due settimane dall'incontro con l'emissario di Kim, il presidente cinese si recava negli Stati Uniti per la programmata prima visita ufficiale in quel paese. Fra le molte questioni in agenda, veniva trattata anche quella della Corea del nord, con l'esplicita affermazione della volontà cinese di riprendere il «dialogo a sei». Questi round di incontri terminavano, poi, alla fine di giugno con la visita della presidente Park Geun-hye a Pechino [W/CI 1° luglio 2013, «Park's China Visit Heralds New Era in Dealing with N.Korea»]. Anche in questo consesso si ribadiva la volontà cinese di riaprire il dialogo multilaterale sul nucleare, verso il quale il governo sud-coreano si mostrava disponibile.

Ad onor del vero, i primi contatti inter-coreani, in particolare per la riapertura del parco di Kaesong, si erano già avuti fra il 5 e l'11 di giugno, ma tali incontri erano però terminati con un nulla di fatto in seguito alle lamentele reciproche sulla scelta dei delegati incaricati di portare avanti le trattative: per entrambi i paesi, infatti, erano stati scelti diplomatici e funzionari ministeriali di grado medio-basso [W/Y 12 giugno 2013, «Stalled talks may herald new inter-Korean relations: minister»]. Analizzando il recente passato è facile riscontrare come proprio questo genere di controversie avesse portato al fallimento di molti altri round di colloqui; essenziale per la buona riuscita era, infatti, sempre stata la creazione di una *road map* chiara dei colloqui, con obiettivi, tempistiche e designazioni concordate in anticipo.

Successivamente, nei primi giorni di luglio, si avevano nuovi contatti fra le parti, sempre riguardo la questione di Kaesong. Nonostante che non si fosse arrivati all'accordo definitivo, tali incontri sarebbero stati di grande importanza per giungere, finalmente, a superare l'*impasse* grazie ai colloqui tenutisi alla metà di agosto. La data simbolica del 15 luglio, giorno della liberazione della penisola dalla colonizzazione giapponese, sanciva la riapertura del parco, prevista per la metà di settembre, e la possibilità di riprendere le riunioni fra le famiglie separate, interrotte dalle crisi scoppiate nel 2010 [W/BBC 14 agosto 2013, «Koreas 'reach deal' to re-open Kaesong industrial zone»]. L'accordo fra i due paesi prevedeva anche la possibilità di una espansione ulteriore del parco e, su proposta dell'amministrazione Park, anche una sua possibile internazionalizzazione. Nei primi giorni di settembre venivano riallacciate le comunicazioni militari, necessarie per un corretto funzionamento di Kaesong e, a partire dal 15 dello stesso mese, la situazione nel parco industriale iniziava lentamente a tornare alla normalità.

Viceversa, le riunioni delle famiglie separate fra Nord e Sud, non avevano luogo, in seguito alla improvvisa decisione presa dalle autorità di Pyongyang di posporle fino ad una completa normalizzazione delle relazioni fra i due paesi.

Gli sviluppi di agosto e settembre mettevano la «temporanea» parola fine alla crisi che si era creata a partire dal lancio del satellite del 12 dicembre 2012. La riapertura del parco di Kaesong risultava essere il principale risultato raggiunto, data l'importanza di tale progetto di cooperazione, tanto in termini economici (per la Corea del nord), quanto politici e simbolici. Ad uscirne rafforzata era la posizione del giovane leader Kim Jong-un, il quale si era mostrato molto risoluto, contrastando colpo su colpo le mosse del consiglio di sicurezza, prima, e del duo Stati Uniti-Corea del sud, poi. Inoltre Kim era riuscito a riaffermare il trend, già consolidatosi lungo tutta la presidenza di Lee Myung-bak, di primo attore nelle relazioni fra i due paesi, relegando, ancora una volta, Seoul ad un ruolo meramente reattivo. Allo stesso modo risultava sconfitta e ridimensionata la presunta nuova politica del presidente Park Geun-hye. L'indeterminatezza della *trustpolitik* era stata impietosamente messa in luce dalla crisi appena conclusasi. Il governo di Seoul, anche a causa delle problematiche che aveva riscontrato nella sua formazione e nei primi mesi dall'insediamento, non era stato in grado di proporre attivamente una via di uscita precisa e credibile dallo stallo che si era creato in seguito al terzo test nucleare nord-coreano; come già successo in precedenza la posizione della Corea del sud era stata relegata in un ruolo subalterno rispetto alle dinamiche createsi fra Corea del nord, Stati Uniti e Cina, quest'ultima nel ruolo di mediatore principale. Le dimostrazioni di forza e le risposte alla retorica provocatoria di Pyongyang avevano contribuito ad esacerbare gli animi nei momenti più caldi della crisi, mentre, fino ai colloqui della metà di agosto, le diverse iniziative di dialogo non

erano state portate avanti con la precisione e la puntualità necessarie per portare ad una risoluzione più rapida della crisi e ad una nuova stagione di dialogo bilaterale sulla penisola.

5. *Le relazioni internazionali*

5.1. *RPDC e RPC: sempre più alleati non amici*

Gli avvenimenti intercorsi nella penisola coreana, a partire dal lancio del satellite del 12 dicembre 2012, avevano costituito una «semplice» conferma di quello che poteva oramai essere ritenuto un dato di fatto, ovvero la scarsa presa del regime di Pechino su Pyongyang e le sue crescenti difficoltà nel gestire quello che si era andato rivelando, con il passare degli anni, come il più scomodo degli alleati [W/G 12 febbraio 2013, «China's patience with North Korea wears weak after latest nuclear test»; W/GT 5 marzo 2013, «NK albatross around China's neck»]. Al contempo, tali avvenimenti avevano contribuito a ravvivare il dibattito interno alla Cina in merito alla posizione che il paese avrebbe dovuto adottare di fronte ai continui affronti cui era sottoposta da parte del governo nord-coreano. Nel dibattito erano emerse sostanzialmente tre posizioni: coloro che propendevano per un «abbandono» del vecchio alleato; coloro che continuavano a considerare la Corea del nord come un utile baluardo contro gli Stati Uniti ed erano, pertanto, propensi a continuare a puntellare il regime nord-coreano; infine, coloro che ritenevano che Pechino avrebbe dovuto operare un riaggiustamento della propria politica nei confronti della Corea del nord, per meglio servire i propri interessi nazionali [W/AT 29 aprile 2013, «China-s changing calculus on North Korea»; W/AT 23 luglio 2013, «China debite how to handle North Korea»]. Tra tutte merita senz'altro di essere menzionata la posizione di Deng Yuwen, vice redattore della rivista «Xuexi Shibao» della scuola di partito, il quale il 27 febbraio pubblicava un articolo sul «Financial Times» dal titolo chiarificatore «China should abandon North Korea», per il quale veniva rimosso dall'incarico [W/CI 1° aprile 2013, «Chinese Editor Fired Over Call to Abandon N.Korea»]. Al contrario vi era chi, come lo studioso Tan Qinshan, propendeva per una sorta di «dottrina Yoshida» per la Corea del nord, con Pyongyang che abbandonava il suo programma nucleare, rinunciava al militarismo e adottava una politica a favore della crescita e dello sviluppo pacifico, in cambio della protezione nucleare della Cina e degli aiuti economici internazionali [W/AT 15 aprile 2013, «A Chinese nuke umbrella for North Korea?»].

In linea di massima gli analisti concordavano nel ritenere che gli accadimenti intercorsi nell'anno in esame costituissero in parte un copione già visto e rivisto. Tuttavia, vi erano alcuni sviluppi che sembravano segnalare un allontanamento dalla tradizionale politica della Cina nei confronti del suo recalcitrante alleato. Fra questi vanno

segnalati in particolare il ricorso ad una audace retorica, a partire dal suo stesso presidente; il consenso ad un vibrante dibattito interno sulla Corea del nord, sia in ambito accademico sia nei media e nella rete; ma, soprattutto, il sostegno alla nuova risoluzione del consiglio di sicurezza dell'ONU di condanna del terzo test nucleare. Tradizionalmente restio ad inimicarsi il vicino alleato, il governo cinese, che fino ad allora si era limitato a condannare verbalmente le iniziative del regime nord-coreano, scendeva in prima fila a ricordare che «i test nucleari vanno contro il volere della comunità internazionale». Questo sebbene Pechino continuasse a rimanere dell'avviso che l'unica via per risolvere la questione fosse quella del dialogo [W/AGI 8 marzo 2013, «Sanzioni ONU a Nord Corea, Cina tradisce l'alleato?»]. «Vogliamo vedere la risoluzione applicata interamente» tuonava Li Baodong, l'ambasciatore cinese all'ONU, all'indomani del varo della risoluzione 2094. Qualche giorno più tardi il ministero dei Trasporti cinese inviava una direttiva alle maggiori agenzie governative, incluso l'ufficio della dogana, di applicare con fermezza la risoluzione dell'ONU [Lee Seong-hyon 2013, p. 12]. Vari erano i segnali che sembravano confermare come la Cina fosse fermamente intenzionata a «fare sul serio». Tra questi, la notizia in base alla quale il 7 maggio la Banca di Cina avesse bloccato i rapporti finanziari con la Banca nord-coreana del commercio estero che riforniva di valuta il regime di Pyongyang; la pubblicazione, nel mese di settembre, da parte del ministero del Commercio in collaborazione con il ministero dell'Industria e della Tecnologia Informatica e con l'Authority per l'energia atomica, di un elenco di articoli vietati all'esportazione in Corea del nord. Tali articoli proibiti comprendevano prodotti e tecnologie «dual-use», utilizzabili cioè sia a scopo civile che militare, quindi non solo componenti per la detonazione nucleare, ma anche sistemi missilistici e di monitoraggio e controllo dei gas tossici [W/NYT 29 settembre 2013 «China Ban on Items for Nuclear Use to North Korea May Stall Arms Bid»]. Nonostante che il portavoce del ministero degli Esteri cinese non avesse tardato a chiarire che «l'obiettivo non era la punizione» quanto piuttosto «incoraggiare la denuclearizzazione nella penisola coreana» [W/REU 24 settembre 2013, «China says banned exports to North Korea not meant as punishment»], la pubblicazione di una lista di tal fatta aveva lasciato sorpresi molti osservatori e analisti esperti di Cina. La determinazione cinese di andare fino in fondo risultava confermata altresì dal rapporto dettagliato presentato da Pechino al comitato di controllo del consiglio di sicurezza relativo alle azioni intraprese dalla Cina secondo i dettami della risoluzione 2094 [W/DNK 20 novembre 2013, «China Submits Sanctions Report»]. In realtà, come rivelato dallo studioso di origini sud-coreane Lee Seong-hyon, in un articolo pubblicato su «China Brief» [Lee 2013, p. 12], le azioni punitive della Cina erano più simboliche che reali. Pechino aveva, infatti, chiarito fin dal principio che intendeva colpire solo le

attività di commercio «illegali», laddove quelle «legali» sarebbero state lasciate intatte. A confermare i dubbi in merito alla efficacia delle sanzioni ONU e delle restrizioni operate dalla RPC interveniva un articolo pubblicato su «Yonhap news» il 4 dicembre, secondo il quale il commercio tra RPC e RPDC era cresciuto del 6,2% nei primi dieci mesi dell'anno, raggiungendo la cifra record di 4,72 miliardi di dollari [W/Y 4 dicembre 2013, «Trade between N. Korea, China rise 6.2 pct in Jan-Oct despite sanctions»].

La visita dell'inviato speciale di Kim Jong-un a Pechino, tra il 22 e il 24 maggio, contribuiva solo in apparenza a rasserenare i rapporti tra i due paesi. In realtà, i rapporti avevano raggiunto l'apice della tensione all'inizio del mese a causa di una nuova disputa relativa al sequestro di 16 pescatori cinesi da parte della Corea del nord e alla richiesta di un riscatto per il loro rilascio, un incidente che ricordava molto da vicino quello che aveva visto protagonisti tre pescherecci cinesi con 29 marinai esattamente un anno prima [W/CS 13 maggio 2013, «la Corea sequestra 16 pescatori cinesi. Tensione col governo di Pechino»; W/AN 21 maggio 2013, «Liberati i 16 pescatori cinesi ostaggio del regime nord-coreano»]. La visita di Choe Ryong-hae, la prima di un emissario di alto livello nord-coreano in Cina dall'agosto 2012, appariva come un evidente tentativo di risanare le relazioni con il più importante alleato di Pyongyang. In occasione dell'incontro bilaterale con il presidente cinese, mentre Choe consegnava una lettera personale di Kim Jong-Un a Xi, quest'ultimo faceva la voce grossa riaffermando la posizione della Cina in merito alla denuclearizzazione della penisola coreana e facendo appello a Pyongyang affinché ritornasse al tavolo delle trattative [W/NYT 24 maggio 2013, «China Bluntly Tells North Korea to Enter Nucelar Talks»]. La dichiarazione di Xi faceva seguito alla precedente esplosione di rabbia manifestata durante il Bo'ao forum per l'Asia nel mese di aprile, quando il presidente cinese aveva sostenuto che «nessuno avrebbe dovuto essere autorizzato a spingere una regione e persino la comunità internazionale nel caos, per i propri interessi» [W/REU 7 aprile 2013, «China rebukes N. K., says no state should show chaos»; W/LAT 7 aprile 2013, «China signals N.K. to stop throwing the 'world into chaos'»]. Choe Ryong-hae, dal canto suo, dichiarava che, pur nella consapevolezza che la pace nella penisola coreana e in Asia Nord-orientale non fosse garantita a causa della complessa situazione, il suo paese era comunque disposto a «compiere delle azioni positive» per risolvere i problemi attraverso il dialogo multilaterale e le consultazioni, lasciando intendere l'intenzione di Pyongyang di ritornare al «dialogo a sei» [W/CD 25 maggio 2013, «Xi gets letter from DPRK's top leader»].

Anche i numerosi incontri successivi tra i rappresentanti dei due paesi avevano tutti l'obiettivo di riportare la Corea del nord sulla via del dialogo, e in particolare di rianimare il moribondo «dialogo a sei», della cui utilità, ad onor del vero, alcuni studiosi avevano iniziato a

dubitare. Tra questi Andrei Lankov, il quale in un articolo pubblicato su «Asia Times» metteva in luce l'utilità e le contraddizioni per la Corea del nord di un'eventuale ripresa di un tavolo di dialogo che si prefiggesse di denuclearizzare la penisola. Contraddizioni legate al fatto che Pyongyang aveva emendato la propria costituzione nell'aprile del 2012, per attribuirsi ufficialmente lo statuto di «potenza nucleare». Lankov era del parere che Pyongyang avesse cambiato idea sul «dialogo a sei» soprattutto per compiacere Pechino [W/AT 28 maggio 2013, «Six-party soap opera to restart»]. Anche secondo Stephanie Kleine-Ahlbrandt, l'intenzione di Pyongyang di tornare al tavolo delle trattative era parte integrante della sua solita strategia distensiva che seguiva la fase acuta del periodo delle minacce. Secondo la Kleine-Ahlbrandt, era plausibile che la Corea del nord stesse tentando di dividere le parti coinvolte nel «dialogo a sei», nella consapevolezza che i cinesi guardavano principalmente alla ripresa dello stesso «senza se e senza ma», laddove gli Stati Uniti apparivano intenzionati a porre delle condizioni per la sua ripresa [W/CNN 19 giugno 2013, «Analysts: North Korea talks follow well-worn path»].

Al di là di tutto, la Corea del nord sembrava avere poche probabilità di seguire un destino analogo a quello conosciuto da altri regimi «canaglia» negli ultimi anni, dal momento che, in ultima analisi, la posizione di Pechino difficilmente sarebbe potuta cambiare fino in fondo. Difatti, nonostante i toni duri di Xi Jinping, la valenza strategica dell'alleanza tra Pyongyang e Pechino continuava a rimanere forte, soprattutto per arginare il rafforzamento delle alleanze statunitensi nell'area [Kleine-Ahlbrandt 2013; Lee Seong-hyon 2013]. Al contrario, era presumibile che l'approccio di Pechino nei confronti della Corea del nord sarebbe rimasto invariato, ovvero attento ad evitare i rischi di una rottura con Pyongyang e impegnato ad affrontare e contenere le specifiche manifestazioni di anomalia del regime nord-coreano, piuttosto che cercare una soluzione a lungo termine [W/AGI 13 febbraio 2013, «Webb: Pechino non cambierà atteggiamento su Corea del nord»].

A conferma di ciò, all'indomani dell'epurazione di Chang Song-thaek, il portavoce del ministero degli Esteri, Hong Lei si era prodigato nel definire la questione come un «affare interno» alla Corea del nord, augurando al contempo all'alleato «stabilità interna», «crescita economica» e «felicità» per il popolo. Hong aveva altresì dichiarato che la Cina era incline a «proseguire gli scambi economici e commerciali con Pyongyang nel principio dell'amicizia e del reciproco vantaggio» [W/GT 14 dicembre 2103, «No. 2 North Korea official executed»]. È interessante osservare come alcuni dei capi di accusa imputati a Chang alludessero, sia pure implicitamente, al potente vicino [Mansourov 2013, § 8]; non solo, nella stampa nord-coreana del 14 dicembre era comparso, tra gli altri, un articolo che attribuiva a una presunto incontro di Chang con Kim Jong-nam (fratello maggiore di Jong-un, residente in Cina), il motivo dell'esecuzione del numero 2

del regime. Secondo quanto dichiarato da Kang Myong-do, docente presso l'università Kyungmin, nonché genero dell'ex premier nord-coreano Kang Song-san, Kim Jong-nam stava da tempo complottando contro Kim Jong-un, spalleggiato da Chang Song-taek, e protetto da Pechino [W/NKN 14 dicembre 2013, «Jang executed for meeting with Kim Jong Nam, says expert»].

5.2. *Un nuovo «asse» tra Pyongyang e Ulaanbaatar?*

Nell'ottobre del 2013 ricorreva il 65° anniversario dell'allacciamento dei rapporti diplomatici tra Pyongyang e Ulaanbaatar, un anniversario che cadeva in un periodo in cui i rapporti tra Corea del nord e Mongolia erano particolarmente buoni.

Vale la pena ricordare che, nel 1948, il governo mongolo era stato il secondo, dopo quello sovietico, a riconoscere la Repubblica Popolare Democratica di Corea. L'alleanza tra i due paesi si era poi consolidata con la guerra di Corea, in occasione della quale la Repubblica popolare di Mongolia aveva fornito un supporto importante, rifornendo i nord-coreani di generi di prima necessità, capi di bestiame e facendosi carico di alcuni orfani di guerra. Si trattava di meriti che erano stati pubblicamente riconosciuti dallo stesso Kim Il-sung, in occasione della visita di stato da lui compiuta a Ulaanbaatar nel 1956. Nel 1988, Kim Il-sung aveva effettuato una seconda visita nel paese, dopo che nel 1986 era stato siglato un trattato di amicizia e cooperazione. I rapporti si erano raffreddati notevolmente a seguito dell'implosione dell'ex URSS, che aveva favorito il passaggio alla democrazia multipartitica e l'abbandono del socialismo in Mongolia, a cui era seguito l'avvio dei rapporti diplomatici tra Ulaanbaatar e Seoul nel marzo del 1990. Si era dovuto attendere ben 17 anni per un riavvicinamento tra i due paesi, sancito dalla visita compiuta da Kim Yong-nam – presidente del comitato permanente dell'assemblea suprema del popolo (ASP) – a Ulaanbaatar, tra il 20 e il 23 luglio del 2007. La nuova stagione nei rapporti tra i due paesi era proseguita anche a seguito delle elezioni che, alla fine del primo decennio di questo secolo, avevano portato al governo il Partito Democratico di stampo liberale di Tsakhiagiin Elbegdorj. Quest'ultimo, infatti, è stato molto abile nel riuscire a mantenere buoni rapporti con il mondo occidentale, continuando al contempo a coltivare le sue alleanze anche con alcuni paesi asiatici invisi all'Occidente, tra cui la Corea del nord. Nella fattispecie, la Mongolia di Elbegdorj si è offerta come intermediario nella soluzione di alcune questioni spinose che riguardano il governo di Pyongyang, come la diatriba che la vede contrapposta a Tokyo relativamente al rapimento di alcuni cittadini giapponesi da parte dei servizi segreti nord-coreani tra gli anni Settanta e Ottanta. In particolare, il 15 e il 16 novembre del 2012, la Mongolia aveva ospitato le delegazioni di alto livello dei due paesi interessati per discutere della questione e, più in generale,

della pace e della sicurezza nel Nord-est asiatico [W/AT 13 dicembre 2012, «Mongolia nurtures ties with North Korea»].

Fin dall'inizio dell'anno sotto esame erano comparsi numerosi articoli che si interrogavano sul ruolo che la Mongolia avrebbe potuto avere nella soluzione di alcune delle controversie che segnavano la regione dell'Asia nord-orientale, a partire dalla crisi nella penisola coreana [Miller 2013]. Secondo alcuni studiosi, infatti, la Mongolia aveva maggiori probabilità di riuscire ad influenzare positivamente il governo nord-coreano rispetto a quanto non ne avessero la Cina, la Russia, la Corea del sud o gli Stati Uniti, grazie alla sua natura «non minacciosa» [W/G 25 ottobre 2013, «Mongolia's special relationship with North Korea pays economic dividens»]. Altri studiosi ritenevano che la Mongolia avrebbe potuto essere un modello di riferimento per Pyongyang anche dal punto di vista economico, avendo essa conosciuto una rapida crescita, trainata soprattutto dal settore delle attività estrattive, in considerazione delle abbondanti riserve di metalli e terre rare possedute dalla Corea del nord. Tale possibilità era invece esclusa da Andrei Lankov, che riteneva l'esempio mongolo assolutamente privo di attrattività per Pyongyang, per il semplice motivo che la trasformazione della Mongolia negli anni Novanta aveva comportato una rivoluzione democratica e la caduta del regime comunista [W/WSJ 28 ottobre 2013, «Mongolia Leader on Four-Day Visit to North Korea»].

Ad ogni buon conto, quella che avrebbe dovuto essere il coronamento di un'alleanza pluridecennale avrebbe lasciato sorpresi molti analisti e osservatori. Tra il 28 e il 31 ottobre il presidente mongolo Tsakhiagiin Elbegdorj compiva una visita ufficiale in Corea del nord. Era in assoluto la prima visita di un capo di stato a Pyongyang dalla presa del potere di Kim Jong-un e sarebbe dovuta servire a cementare una relazione di lunga durata utile ad entrambi i paesi, sia dal punto di vista economico sia dal punto di vista geopolitico. L'agenda del presidente mongolo in Corea del nord era densa di appuntamenti, non soltanto di natura politica. Il giorno stesso del suo arrivo veniva accolto con un banchetto e con un concerto alla presenza dei massimi esponenti del regime. Il 31 ottobre Elbegdorj aveva l'occasione di tenere un discorso molto «ardito» all'università Kim Il-sung, che lasciava perplessi alcuni degli astanti (per lo più funzionari di alto rango). In esso, il presidente mongolo dichiarava, in uno dei passaggi iniziali, che «nessuna tirannia dura per sempre» e che «il potere eterno risiede nel desiderio dei popoli di vivere in libertà» [W/DNK 15 novembre 2013, «Mongolian President's Speech Raises Eyebrowns»]. Egli, però, non aveva l'onore di essere ricevuto dal leader nord-coreano, un onore che nel corso del 2013 Kim Jong-un aveva invece riservato ad altri, tra cui al vice presidente della RPC, Li Yuanchao, ma soprattutto all'ex campione dell'NBA, Dennis Rodman. Secondo alcuni osservatori, una spiegazione al comportamento di Kim Jong-un poteva essere trovata nell'atteggiamento ambivalente della Corea del nord nei confronti della Mongolia. Nel fatto cioè che Pyongyang

non considerasse la Mongolia come un paese superiore al proprio e neanche alla pari. Era dunque probabile che Kim Jong-un intendesse giocarsi la carta del primo vertice con la RPC o con la Russia [W/WSJ 1° novembre 2013, «Why Kim Jong Un Snubbed Mongolia's President»]. Secondo altri, la scelta di Kim Jong-un era stata invece dettata dalla volontà di evitare la possibilità, altamente probabile, che Elbegdorj potesse «chiedere conto» a Pyongyang della questione dei giapponesi rapiti negli anni [W/NKN, 31 ottobre 2013, «No Kim Jing Un summit meeting for Mongolian President»].

5.3. *La diplomazia multilaterale di Park Geun-hye*

Il primo anno di presidenza di Park Geun-hye era contrassegnato da un forte attivismo diplomatico, che portava la Corea del sud a consolidare le sue alleanze tradizionali e a coltivarne delle nuove. In particolare, al di là della partecipazione ai principali vertici regionali e internazionali, la Park compiva ben sei viaggi di Stato, a partire da quello negli Stati Uniti, nel mese di maggio, seguito da quello nella Repubblica Popolare Cinese, un mese dopo. Nella seconda metà dell'anno, e soprattutto con la visita ufficiale in Vietnam (dal 7 all'11 settembre), Park dava avvio alla cosiddetta «sales diplomacy», una definizione diffusa dalla stessa amministrazione di Seoul nel corso dei mesi precedenti, cioè alla strategia che mirava a servirsi degli incontri diplomatici per promuovere gli interessi economici del paese [W/KH 8 settembre 2013, «Park arrives in Vietnam for State Visit»]. Nella prima decade di ottobre, la presidente sud-coreana si recava in visita in un'altro paese con economia emergente del Sud-est asiatico, ovvero in Indonesia. Infine, ai primi di novembre Park Geun-hye compiva il suo ultimo viaggio d'oltremare del suo primo anno da presidente, visitando Francia, Regno Unito e Belgio.

L'ordine delle visite non sembrava essere stato dettato dal caso. La missione ufficiale in Vietnam, che faceva seguito al viaggio della Park in Russia per prendere parte all'incontro del G20, era la terza dopo quelle effettuate negli Stati Uniti e in Cina, a sottolineare l'importanza che Seoul attribuiva all'ASEAN nell'ambito della sua diplomazia commerciale. Infatti, l'ASEAN, non solo era uno dei partner principali della Corea del sud nell'ambito della cooperazione economica, ma stava anche emergendo come un nuovo blocco economico regionale [W/KH 8 settembre 2013, «Park arrives in Vietnam for state visit»].

In particolare, la visita del presidente sud-coreano in Vietnam costituiva l'occasione per innalzare il livello delle relazioni relativamente «giovani» tra i due paesi, e per approfondire i legami economici e commerciali e di cooperazione in ambito scientifico e tecnologico tra i due paesi. In effetti, nonostante che il Vietnam fosse stato uno degli ultimi paesi del Sud-est asiatico ad aver allacciato relazioni diplomatiche con Seoul (nel 1992), le relazioni bilaterali avevano conosciuto un

rapido progresso, soprattutto nell'ambito economico e della cooperazione allo sviluppo. La Corea del sud figurava, infatti, tra i principali partner commerciali del Vietnam, insieme a Cina, Stati Uniti e Giappone, e tra i principali paesi investitori, insieme a Giappone e Taiwan. Il Vietnam riceveva altresì la maggiore quota di aiuti allo sviluppo del governo sud-coreano [Teo, Singh, Tan 2013, p. 18].

Alcuni autori vi hanno visto, tuttavia, qualcosa di più di una semplice visita motivata da interessi economici. Tra questi, Yoon Sukjoon, ricercatore presso il Korea Institute for Maritime Strategy, secondo il quale la visita di Park ha preparato il terreno per una partnership geostrategica più profonda tra i due paesi, da intendersi come strategia di arginamento nei confronti delle intenzioni egemoniche della Cina popolare. Sempre secondo Yoon, la Corea del sud ambiva ad ottenere il riconoscimento della comunità internazionale come media potenza e, in tal senso, appoggiava un Vietnam più forte come parte di una comunità dell'Asia orientale più integrata, sempre nell'ottica di bilanciare un'eventuale rinascita della mentalità sinocentrica da parte di Pechino [Yoon 2013].

La visita in Vietnam, così come quella successiva, in Indonesia, rientravano in effetti all'interno di una strategia più vasta della Corea del sud, volta a promuovere se stessa come media potenza, espandendo la propria influenza nella regione del sud-est asiatico attraverso strumenti sia *hard* sia *soft* [Teo, Singh, Tan 2013]. Stando ad un sondaggio di opinione effettuato dal «BBC World Service» nel corso dell'anno sotto esame, l'Indonesia figurava al secondo posto tra i paesi che avevano una visione positiva della Corea del sud (dopo la Corea stessa), vista come una «nuova stella nascente». Ne costituiva una riprova il numero crescente di consumatori di prodotti coreani nel paese [ibidem, p. 11].

A differenza delle relazioni «giovani» tra Seoul e Hanoi, quelle tra Seoul e Giacarta potevano ritenersi «mature». Nel 2013 ricorreva, infatti, il 40° anniversario delle relazioni diplomatiche tra i due paesi, relazioni che avevano conosciuto un rapido progresso, coronato dalla costituzione di una partnership strategica nel 2006. Stando ai dati ufficiali, il volume degli scambi tra i due paesi era passato da 10 miliardi nel 2007 a oltre 30 miliardi nel 2011, quando la Corea del sud era diventata il settimo partner commerciale del governo di Giacarta (nel 2012 era salita invece al quarto posto). Nel lungo periodo, le due parti si prefiggevano di portare il volume del commercio bilaterale a 50 miliardi di dollari nel 2015 e a 100 miliardi entro il 2020 [W/JP 11 ottobre 2013, «South Korean leader begins her 'sales diplomacy' in Indonesia»]; nell'immediato, l'obiettivo era invece quello di riuscire a concludere entro la fine del 2013 un accordo di partenariato economico globale, le cui trattative avevano preso avvio nel luglio dell'anno precedente [W/JP 8 marzo 2013, «40 years of friendship: S. Korea, Indonesia embark on stronger strategic partnership»].

A distanza di meno di un mese, Park era di nuovo impegnata in una missione ufficiale con destinazione Europa. L'obiettivo della tra-

sferta europea era duplice: da un lato, forgiare legami economici più stretti e siglare nuove partnership finanziarie; dall'altro, ottenere il sostegno di alcuni tra i principali attori della politica globale su quelle che il nuovo presidente sud-coreano aveva indicato essere le priorità per il paese: il processo di costruzione della fiducia nella penisola; l'iniziativa per la pace del Nord-est asiatico; l'iniziativa eurasiatica [W/KH 2 novembre 2013, «Parks kicks off European trip, heads to Paris»]. In particolare, durante le tappe di Parigi e Londra venivano firmati accordi per raddoppiare i rispettivi volumi commerciali entro il 2020; siglati numerosi protocolli di intesa per favorire la cooperazione in numerosi settori e accordi per rafforzare la cooperazione nell'ambito dell'economia creativa. Il concetto di «economia creativa» – da intendersi come un'economia che mette la priorità sulla creatività umana, dunque basata sul valore delle persone – era stato lanciato da Park Geun-hye in occasione del suo discorso inaugurale ed era parte integrante della strategia che si prefiggeva rilanciare il paese verso un'era di felicità, progresso economico e rinascimento culturale [W/H 26 febbraio 2013, «New President Park outlines Geun-hye-nomics»]. A Bruxelles, al di là degli incontri istituzionali con le autorità belghe, Park si intratteneva sia con il presidente della commissione europea, sia con il presidente del consiglio europeo e, in occasione di tali incontri, veniva adottata una dichiarazione congiunta mirata a massimizzare le sinergie nell'area di libero scambio tra la Corea del sud e l'Unione Europea, in vigore dal 2011 [W/KH 7 novembre 2013, «Park arrives in Brussels for summit with Belgium PM, talks with EU leaders»]. Vale la pena ricordare che l'Unione Europea figurava al primo posto nella lista degli investitori stranieri in Corea del sud ed era al contempo il quarto mercato per le esportazioni sud-coreane.

La visita di Park Geun-hye in Europa riceveva l'attenzione delle principali testate giornalistiche, a partire da quelle dei paesi interessati, che oltre a descrivere i contenuti ed il significato della visita in sé, si soffermavano sulle qualità e le doti personali della leader sud-coreana. In particolare, il quotidiano inglese «The Telegraph» la definiva «un presidente non ordinario», soffermandosi sulle sue doti linguistiche e sottolineando, in particolare, la perfetta padronanza sia dell'inglese sia del cinese, come dimostrato in occasione dei discorsi tenuti davanti al parlamento inglese, in occasione della sua tappa londinese, al Congresso americano, nel mese di maggio, e all'università Qinghua, in occasione della visita a Pechino [W/T 4 novembre 2013, «South Korea's Park Geun-hye finds a middle way»].

5.4. *Il «gelo» tra Seoul e Tokyo*

L'unico «grande escluso» dall'intensa offensiva diplomatica della Corea del sud rimaneva il Giappone, con il quale i rapporti hanno continuato ad essere molto tesi. Si trattava di un evento pressoché inedito

in quanto, tradizionalmente, i nuovi presidenti sud-coreani avevano l'abitudine di compiere le loro prime visite di stato rispettivamente a Washington e a Tokyo. In rottura con la tradizione, Park ha invece compiuto il suo secondo viaggio in Cina, dove ha ricevuto un'accoglienza particolarmente calorosa da parte del nuovo leader cinese, Xi Jinping, inaugurando una nuova stagione positiva nei rapporti tra i due paesi e cancellando in men che non si dica i «malumori» che avevano contrassegnato le relazioni tra Seoul e Pechino nel corso del 2012.

Per tutto il 2013, invece, buona parte delle interazioni tra Corea del sud e Giappone sono avvenute ai margini di incontri più importanti, che, tuttavia, non contribuendo a ricucire lo «strappo» tra i due paesi. Si trattava di una situazione evidenziata da numerosi episodi, fra cui tre in particolare. Il primo era il mancato invito al Giappone di prendere parte ai festeggiamenti sud-coreani per il 60° anniversario della firma dell'armistizio di Panmunjon; il secondo episodio era la decisione, resa nota a fine giugno, e ufficialmente giustificata da entrambi i governi con l'asserito miglioramento delle rispettive economie, di non voler prolungare il regime di scambio facilitato tra i due paesi, facendo cessare un contratto bilaterale di scambio di valute, con scadenza ai primi di luglio, [Kang, Bang 2013, p. 126]; il terzo e simbolicamente il più importante di questi episodi era il rifiuto di Park Geun-hye di incontrare il nuovo premier giapponese Abe Shinzō.

Al di là delle questioni lasciate in sospeso nel 2012 che vertevano sull'annoso «problema della storia», a giocare un ruolo in questo peggioramento intervenivano anche le storie personali e familiari dei leader dei due paesi. Il padre di Park Geun-hye, infatti, era stato un luogotenente dell'esercito nipponico, avendo giurato fedeltà all'imperatore del Sol Levante durante gli anni della colonizzazione giapponese nella penisola coreana (1910-1945). Pertanto, la presidente sud-coreana si trovava nella condizione di dover evitare qualsiasi presa di posizione che potesse essere percepita come un ammorbidimento verso il Giappone, in quanto ciò avrebbe inevitabilmente riportato alla memoria l'ingombrante passato del padre, esponendola a facili e pericolosi attacchi politici [W/AT 22 novembre 2013, «Korea-Japan ties burdened by baggage»]. Quali che fossero le motivazioni, Park Geun-hye e Abe Shinzō hanno evitato qualsiasi incontro faccia a faccia e, quando il caso li portati ad essere seduti fianco a fianco, come è accaduto in occasione del vertice APEC in Indonesia ai primi di ottobre – l'organizzazione dei posti era, infatti, prevista in ordine alfabetico –, i due si sono ignorati a vicenda. Secondo quanto riportato da un rappresentante della Casa Blu, «i due leader guardavano in direzioni differenti per evitare di incrociare i loro sguardi» [W/CI 8 ottobre 2013, «Park, Abe Avoid Each Other at APEC»]. Altre fonti hanno invece riportato che i due si sono intrattenuti in una sia pur brevissima conversazione, durata meno di un minuto [W/JT 8 ottobre 2013, «Gone in 60 seconds: Abe-Park 'talks'»].

In più di un'occasione, Park non ha esitato ad esprimere il proprio punto di vista sfavorevole ad un eventuale vertice bilaterale con la controparte giapponese, spinta anche dalle numerose dichiarazioni, spesso «inopportune», fatte, sia da Abe Shinzō, sia da altri esponenti del governo giapponese e di alcuni amministratori locali, così come da alcune gravi «omissioni» da parte dello stesso premier nipponico. Il 15 agosto, infatti, in occasione delle commemorazioni per l'anniversario della resa del Giappone alla fine della seconda guerra mondiale, il discorso di Abe attirava l'attenzione degli osservatori e dei media stranieri, in primis quelli sud-coreani, per via del mancato riferimento al rimorso del proprio paese per le aggressioni passate, rompendo così una tradizione che durava da vent'anni [W/JT 16 agosto 2013, «Mr. Abe's mistaken war speech»]; qualche giorno prima, in un discorso di fronte ai sostenitori locali della città di Nagato, nella prefettura di Yamaguchi, Abe aveva messo in agitazione il governo di Seoul dichiarando che la revisione della costituzione giapponese, che ripudia l'uso della guerra, rappresentava la sua «missione storica» [W/JDP 13 agosto 2013, «PM Abe says it's historic mission' to change Japan's constitution»]. Non meno gravi erano le esternazioni del sindaco di Osaka, Hashimoto Toru, e del ministro delle Finanze e vice premier Asō Tarō, in merito rispettivamente alla questione delle «donne di conforto» e alla revisione costituzionale. In un discorso tenuto nel mese di maggio, Hashimoto aveva giustificato il sistema delle «donne di conforto» come uno «sfogo» utile, e persino giustificabile, per i soldati in tempo di guerra [W/JDP 13 maggio 2013, «Osaka's Toru Hashimoto says 'comfort women' were necessary part of war»]; dal canto suo, Asō Tarō, durante un incontro con un gruppo di studi di stampo conservatore riunito per discutere dei modi attraverso i quali revisionare la costituzione, sosteneva che il Giappone avrebbe dovuto studiare le tecniche utilizzate dal partito nazista di Adolf Hitler per cambiare la costituzione di Weimar, «senza che nessuno se ne accorgesse» [W/G 1° agosto 2013, «Japan should follow Nazi route on revising constitution, Minister says»]. Come diretta conseguenza, in varie occasioni, da ultimo in un'intervista alla «BBC» ai primi di novembre, che anticipava l'imminente visita nel Regno Unito, Park Geun-hye ha ribadito che un vertice con il Giappone sarebbe stato «privo di scopo», visto il rifiuto del Giappone di chiedere scusa per i suoi crimini passati, e data la sua persistente visione distorta della storia [W/JT 4 novembre 2013, «President Park: 'No Purpose' for Japanese talks»].

Il comportamento dell'amministrazione di Seoul strideva in parte con il parere dell'opinione pubblica sud-coreana che, in un sondaggio di opinione effettuato dall'Asan Institute for Policy Studies tra la fine agosto e i primi di settembre, si diceva invece favorevole non solo ad un incontro al vertice tra il loro presidente e il premier giapponese, ma anche alla ripresa del dialogo interrotto sull'accordo GSOMIA (General Security Of Military Information Agreement), un

patto fra i due paesi, destinato a rendere possibile la condivisione di informazioni di intelligence militare, soprattutto a proposito della Corea del nord [AM 2012, pp. 412-3]. Può essere interessante sottolineare come, secondo quanto riportato dal sondaggio di opinione appena citato, il pubblico sud-coreano riteneva che le responsabilità per la rottura delle trattative nel giugno del 2012 fossero da addebitarsi al predecessore di Park, Lee Myung-bak, e al fatto che la firma dell'accordo fosse stata prevista senza un previo dibattito pubblico; gli intervistati, d'altra parte, non erano contrari all'accordo in sé che, invece, ritenevano che potesse essere utile, soprattutto in un contesto caratterizzato dalla rinnovata minaccia nucleare del governo di Pyongyang [Friedhoff, Kang 2013, pp. 4-7].

In definitiva, la tensione nei rapporti tra Seoul e Tokyo, che molti analisti consideravano come la peggiore degli ultimi anni, finiva con l'avere delle ripercussioni anche nei rapporti con il principale alleato di entrambi, ovvero gli Stati Uniti d'America. Per Washington, il «gelo» crescente nei rapporti tra Seoul e Tokyo era percepito sempre più come un problema insidioso e di difficile risoluzione, anche e soprattutto per via della forte personalità della presidente sud-coreana, come rivelato in occasione dell'incontro tra il segretario della Difesa statunitense Chuck Hagel e Park Geun-hye a fine settembre. Hagel era in visita nella regione per tentare di rivitalizzare l'esitante strategia del «pivot» e, in questa prospettiva, era portatore della richiesta particolarmente urgente di Washington che la presidente sudcoreana cercasse un rasserenamento dei rapporti con il Giappone. Per tutta risposta Park Geun-hye aveva tenuto una lezione sulla «totale assenza di sincerità» da parte del Giappone in merito alle sofferenze inflitte alla Corea da parte del governo imperiale nipponico nel corso del Novecento e finiva lei stessa con l'avanzare una richiesta all'amministrazione statunitense, ovvero che «Washington costringesse Tokyo a comportarsi bene» [W/NYT 23 novembre 2013, «A Growing Chill between South Korea and Japan Creates Problems for the U.S.»]. Secondo alcuni analisti, parte delle responsabilità per lo stato delle relazioni tra Corea del sud e Giappone era da addebitarsi, in effetti, proprio alle conseguenze della strategia «pivot to Asia» dell'amministrazione Obama. Era stato in omaggio a tale strategia, di fatto volta al contenimento delle ambizioni geopolitiche di Pechino, gli Stati Uniti avevano appoggiato le mosse del governo di Tokyo, volte a rafforzare le proprie forze armate, ignorando i timori di Seoul che il Giappone stesse ritornando al militarismo [ibidem, § 8; W/AT 24 ottobre 2013, «Cold shoulders for Japan-South Korean ties», §§ 4-6].

Tale stato di cose si era venuto a creare, tra l'altro, in un momento in cui i sud-coreani avevano iniziato a dubitare della reale fiducia riposta nei loro confronti da parte dell'alleato statunitense, per via dell'insuccesso dei nuovi negoziati sulla revisione dell'accordo di cooperazione tra il governo degli Stati Uniti e quello della Corea del

sud, in scadenza nel marzo del 2014, riguardante l'uso dell'energia atomica per scopi civili (US-ROK 123 Civil Nuclear Agreement) [W/NYT 24 aprile, «South Korea and U.S. Fail to Reach Deal on Nuclear Energy»]. Il nocciolo del problema risiedeva nel rifiuto, da parte di Washington, di accettare la richiesta di Seoul di ottenere un consenso anticipato in merito al suo diritto di arricchire l'uranio e riprocessare il plutonio (prodotto dallo sfruttamento dell'uranio) al fine di produrre il proprio combustibile nucleare per scopi civili. Alcuni analisti avevano interpretato questi negoziati come una sorta di prova del nove della buona salute dell'alleanza tra Seoul e Washington. In effetti, la stessa amministrazione Park aveva considerato i negoziati come un test di fiducia fondamentale tra i due paesi, che nel 2013 celebravano il 60° anniversario della loro alleanza. Il mancato accordo, pertanto, era stato recepito come un segnale di una mancanza di fiducia da parte degli USA. A tentare di rassicurare il governo di Seoul era intervenuto Robert Einhorn, consulente speciale per il dipartimento di Stato per la non proliferazione nucleare e il controllo degli armamenti, secondo il quale il fallimento dei negoziati non aveva nulla a che fare con la mancanza di fiducia nei confronti di Seoul. Il dilemma per Washington risiedeva piuttosto nel «cattivo esempio» che un accordo del genere avrebbe potuto fornire alla comunità internazionale [Einhorn 2013, §§ 78-9]. Un accordo in tal senso, secondo Einhorn, non solo avrebbe rischiato di vanificare gli sforzi per combattere la proliferazione nucleare, a partire dalla denuclearizzazione della stessa penisola coreana – vale la pena di notare che le stesse tecnologie erano, infatti, utilizzate anche per la produzione delle armi nucleari –, ma avrebbe spinto altri paesi alleati di Washington, a partire da Taiwan, a rivendicare i medesimi diritti [Hess 2013, § 6].

5.5. *La «luna di miele» tra Seoul e Pechino*

L'acrimonia nei rapporti tra Seoul e Tokyo, e in particolare tra Park Geun-hye e Abe Shinzō, strideva notevolmente con il «calore» dei rapporti tra Seoul e Pechino e, in particolare, con il «feeling» tra il presidente sud-coreano e Xi Jinping. La Park era in assoluto la prima donna presidente di un paese con un ethos confuciano e la prima donna presidente a parlare fluentemente la lingua cinese. Questi due elementi erano di per sé sufficienti a giustificare le simpatie personali e le attenzioni del nuovo leader cinese nei confronti del presidente sud-coreano, come rivelato in più di un'occasione, a partire dalla visita dell' «inviato speciale» di Park a Pechino a fine gennaio, quando il presidente cinese aveva aperto immediatamente la lettera personale inviatagli da Park, in rottura con il protocollo [Cha, Kim 2013b, p. 45]. Di nuovo, nel momento in cui Xi Jinping aveva inviato Chen Zhili, vice presidente del comitato permanente dell'assemblea nazionale popolare – la donna con l'incarico politico di livello più elevato nella RPC – a presenziare alla

cerimonia di inaugurazione di Park Geun-hye, si era raccomandato che la stessa facesse visita all'università Sogang, l'alma mater di Park [W/AT 10 aprile 2013, «China Targets South Korea with Soft Power»]. Ancora, tutte le richieste di Park di discutere con il presidente cinese in merito alla rinnovata tensione nella penisola coreana sono state prontamente onorate da Xi, mentre vale la pena di ricordare che Hu Jintao non aveva mai parlato al telefono con Lee Myung-bak nel corso dell'intera presidenza di quest'ultimo [ibidem]. Gli stessi media di stato hanno riservato un trattamento molto positivo alla visita di stato di Park a Pechino, soffermandosi in particolare sulla sua abilità nel parlare un cinese fluente e sulle sue affinità con l'orientamento filosofico cinese [ibidem]. La particolare alchimia esistente nei rapporti tra i due leader contribuiva a facilitare il dialogo in merito a molte delle questioni che, nel corso dell'anno precedente, avevano costituito motivo di frizione tra i due paesi [AM 2012, pp. 415-7], rinsaldando e rafforzando i loro rapporti. Svariati articoli comparsi sulla stampa nel corso dell'anno sotto esame lasciavano intendere che i due paesi avessero intenzione di fare l'uno dell'altro il rispettivo partner privilegiato [W/AT 10 aprile 2013, «China Targets South Korea with Soft Power»; W/AT 7 agosto 2013, «China and Korea: A Change of partners?»]. Questo accadeva nonostante che Park, compiendo il suo primo viaggio di stato a Washington, avesse fugato ogni dubbio sul fatto che il centro di gravità della politica estera di Seoul continuasse a rimanere l'alleanza tradizionale con gli Stati Uniti. Tuttavia, secondo Jin Canrong, dell'università del Popolo di Pechino, Seoul avrebbe avuto solo da guadagnare nel rimanere amica di entrambi i paesi e, anzi, sarebbe dovuta diventare un «ponte» tra Washington e Pechino [W/AN 26 giugno 2013, «Seoul e Pechino 'Pronte a unirsi' per fermare Pyongyang»]. Gli stessi punti all'ordine del giorno nel vertice tra Park Geun-hye e Xi Jinping a Pechino e quelli all'ordine del giorno nel vertice tra la Park e Obama a Washington rivelavano come, sulle questioni più «calde», i tre paesi fossero sulla stessa lunghezza d'onda, a partire dalla questione nord-coreana. In particolare il vertice Park-Xi si chiudeva con un comunicato congiunto che proclamava la denuclearizzazione e il rispetto delle risoluzioni del consiglio di sicurezza dell'ONU un «obiettivo comune» [W/CI 28 giugno 2013, «Park, Xi Pledge Concerted Response to N.Korea's Nuclear Ambitions»]. Xi dava un forte sostegno teorico anche all'iniziativa per la pace nell'Asia orientale e alla politica di creazione della fiducia inter-coreana. Da ultimo, ma non per ordine di importanza, i due leader si dicevano d'accordo per rafforzare la cooperazione economica bilaterale, riaffermando l'obiettivo di creare un'area comune di libero scambio e di espandere la cooperazione finanziaria e monetaria.

L'importanza, sotto il profilo economico, della visita di Park Geun-hye in Cina era rivelata soprattutto dallo «stuolo» di uomini d'affari e imprenditori che componeva la delegazione presidenziale, ben 71 persone, guidate dalla camera di commercio e dell'industria coreana

[Snyder, Byun 2013, pp. 101-2]. Prima dell'incontro al vertice tra Park e Xi, il ministro delle Finanze sud-coreano aveva spronato i due leader a compiere un «progresso concreto» per la conclusione del primo stadio dei negoziati per la creazione dell'area di libero scambio, entro la fine del 2013 [ibidem, p. 102]. Dal canto suo, nel corso dell'estate il ministero del Commercio, dell'Industria e dell'Energia sud-coreano (MOTIE) aveva messo in evidenza l'accorciamento delle distanze su molti punti dopo il sesto round negoziale che aveva avuto luogo a Busan dal 2 al 4 luglio che, come i precedenti, era stato accompagnato da significative manifestazioni di protesta nel paese [ibidem; W/GP 7 luglio 2013, «S. Korean farmers hold massive rally against FTA with China»]. Lo stesso MOTIE sud-coreano (Ministry of Trade, Industry and Energy) definiva la creazione di un'area di libero scambio tra Corea del sud e Cina come uno degli obiettivi prioritari dell'amministrazione di Seoul. Quest'ultima intendeva infatti promuovere il ruolo del paese come un perno che univa il mercato integrato dell'Asia orientale (incentrato sulla RPC) e il mercato trans-pacifico guidato dagli Stati Uniti [Snyder, Byun 2013, p. 102].

Il clima positivo nei rapporti tra Seoul e Pechino ha consentito anche di appianare le divergenze in merito alla pesca illegale praticata dai pescherecci cinesi nelle acque comuni con la Corea del sud e vicine al contestato confine marittimo tra le due Coree. In particolare, il 12 luglio il capo della marina sud-coreana, l'ammiraglio Choi Yoon-hee, e la sua controparte cinese, Wu Shengli, raggiungevano un accordo sul controllo dell'industria ittica nel Mar Giallo [W/Y 12 luglio 2013, «S. Korea, China agree to cooperate on fisheries control in Yellow Sea»]. Agli inizi di ottobre veniva raggiunto un altro accordo relativo all'adozione di misure repressive per combattere il fenomeno della pesca illegale [W/Y 10 ottobre 2013, «S. Korea, China agree to joint crackdown on illegal fishing»].

A sciupare la «luna di miele» tra i due paesi interveniva, però, a fine novembre, la decisione da parte del governo di Pechino di creare una zona d'identificazione per la difesa aerea nel Mar della Cina Orientale – includente, tra gli altri, anche lo scoglio semisommerso di Socotra – ciò che costringeva Seoul a rivedere la propria zona di identificazione aerea, per includere a sua volta lo stesso scoglio [Miller 2013; W/AT 11 dicembre 2013, «Korea Revises Its Air Comfort Zone»].

6. *L'economia*

6.1. *Corea del sud: una ripresa oltre le previsioni*

Nel corso dell'anno sotto esame, l'economia sud-coreana ha conosciuto una sorta di «balzo in avanti», superando le previsioni della maggioranza degli analisti e, soprattutto, alimentando le speranze che la quarta economia asiatica fosse finalmente uscita dal tunnel del-

la recessione e si fosse definitivamente incanalata sul binario della ripresa. Sulla base dei dati forniti dalla Banca di Corea (BOK), relativi al primo semestre, il PIL della Corea del sud è cresciuto in media del 1,1% su base trimestrale, e di circa il 2,5% su base annua, registrando la migliore performance dal 2011 e superando le previsioni della maggioranza degli analisti, che aveva fissato il tetto di crescita del PIL (Prodotto Interno Lordo) al 2% [W/BBC 25 luglio 2013, «South Korea economic growth beats forecasts»; W/FT 25 luglio 2013, «South Korea records strongest economic growth in two years»]. Due erano i fattori che avevano favorito una tale ripresa: da un lato, un'impennata dei consumi interni, dall'altro, un incremento della spesa pubblica. In particolare, nel mese di aprile, il governo di Seoul aveva annunciato il varo di un piano di stimoli del valore di 15 miliardi di dollari, al fine di incentivare i consumi interni per far fronte alla riduzione della domanda delle esportazioni del paese. Le misure di stimolo adottate dovevano servire altresì per creare nuovi posti di lavoro, per rivitalizzare il mercato immobiliare stagnante e per coprire il deficit delle entrate fiscali [W/BBC 25 luglio 2013, «South Korea economic growth beats forecasts»]. Alla fine di ottobre, la BOK confermava le previsioni di crescita per l'anno in corso al 2,8%, laddove fissava quelle per il 2014 al 3,8% [W/MW 24 ottobre 2013, «South Korea's Q3 GDP growth beats forecasts»]. Quest'ultimo dato, se confermato, indicherebbe che la Corea del sud, per la prima volta in quattro anni, è cresciuta più della media globale [W/GT 27 dicembre 2013, «S. Korea expects higher than world average economic growth in 2014»].

Il buon andamento dell'economia contribuiva solo in parte al miglioramento del clima sociale. Il 2013 si apriva e si chiudeva con degli scioperi. A gennaio a tornare in piazza erano i tassisti che protestavano contro la decisione del governo di bloccare l'iter legislativo di un decreto (il cosiddetto «Taxi bill») che prevedeva la distribuzione alla loro categoria dei sussidi per il trasporto pubblico [W/WSJ 22 gennaio 2013, «Taxi Drivers Threaten Strikes Over Blocked Subsidies»]. Tale decreto era stato proposto nel giugno del 2012 (in piena campagna elettorale) quando aveva avuto luogo il primo sciopero nazionale dei tassisti nella storia del paese per chiedere l'aumento delle tariffe e l'adozione di misure per contrastare il costo del carburante, in continua crescita [AM 2012, p. 418]. A dicembre, a scendere in piazza erano, invece, i lavoratori del comparto delle ferrovie per protestare contro la privatizzazione del settore [W/WSJ 23 dicembre 2013, «Rail Strike Intensifies»]. L'intervento massiccio delle forze dell'ordine per contrastare la rabbia dei manifestanti contribuiva a ridurre ulteriormente la popolarità di Park, già duramente provata dallo scandalo dei servizi segreti [W/WSWS 23 dicembre 2013, «South Korean police raid unions over railway strikes»]. Sulla base degli esiti di un sondaggio realizzato da Gallup Korea intorno al 20 dicembre, il tasso di popolarità di Park era sceso al 48%, il più basso dal mese di aprile [W/Y 20 dicembre 2013, «Park's approval rating dips under 50 pct»].

6.2. *Corea del nord: verso una stagione riformista?*

Anche per il 2013, il rapporto sulla sicurezza alimentare pubblicato a fine novembre dall'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura e dal Programma Alimentare Mondiale sembrava confermare un andamento tutto sommato positivo dell'economia nord-coreana. Si registrava, infatti, una crescita del 5% della produzione alimentare di prodotti di prima necessità e la riduzione del deficit di alimenti di base a 40,000 tonnellate, contro le 200,000 dell'anno precedente – in assoluto il dato più basso degli ultimi anni –, che lasciavano tuttavia invariate le condizioni di vita precarie della maggioranza della popolazione, così come i problemi legati alla malnutrizione [FAO/WFP 2013, p. 4].

Sul fronte economico, tuttavia, gli occhi erano puntati sulla messa in pratica della tanto agognata riforma del sistema agricolo (la cosiddetta Politica del 28 giugno), sulla quale regnava, per la verità, la massima incertezza, nonostante che da più parti fossero giunte notizie di un suo avvio graduale [Keck 2013; Park 2013]. Ad onor del vero, i giudizi sull'avvio di un'attesa stagione riformista nel paese derivavano per lo più dall'interpretazione di alcuni avvenimenti registrati nel corso dell'anno sotto esame, a partire dall'annuncio fatto in occasione della assemblea plenaria del comitato centrale del Partito Coreano dei Lavoratori, riunita a Pyongyang il 31 marzo, di avviare una nuova linea strategica per uno sviluppo parallelo dell'economia e dell'arsenale nucleare, di cui si è già riferito. Un'ulteriore conferma sembrava giungere dalla decisione, presa dalla medesima assemblea, di riassegnare a Pak Pong-ju la carica di primo ministro. Come si è già ricordato, Pak aveva ricoperto l'incarico di primo ministro dal 2003 al 2007 e, proprio nel 2007, era stato allontanato a causa di una proposta di riforma del sistema salariale che prevedeva incentivi economici su base oraria anziché mensile. Pertanto, il ritorno di Pak era stato interpretato dai più come un chiaro messaggio inviato dal regime al mondo esterno circa l'intenzione di abbassare la tensione nella penisola e di concentrarsi sulla rivitalizzazione economica del paese [W/T 1° aprile 2013, «North Korea rehabilitates purged capitalist premier»].

A suscitare dubbi e incertezze maggiori sul futuro riformista del paese era stata invece la purga di Chang Song-thaek, che alcuni avevano interpretato come una conferma del fatto che Kim Jong-un volesse «chiudere i conti con il passato» e aprire il paese alla modernità spingendo l'acceleratore sul processo di riforme economiche. Le incertezze derivavano, tuttavia, dal fatto che Chang, tra le altre cose, fosse stato incaricato per gli affari economici del paese e fosse alla guida dei progetti di cooperazione economica tra la Corea del nord e la Cina [W/CD 10 dicembre 2013, «Pyongyang sees major power change»]. Oltre ad aver toccato con mano i cambiamenti intervenuti in Cina, Chang aveva avuto l'occasione di visitare la Corea del sud.

In questo senso, forse Chang aveva iniziato a «fare ombra» al leader nord-coreano. O, forse, come ha dichiarato Kim Yong-hyun, docente presso l'università Dongguk di Seoul, aveva iniziato a spingere troppo a favore delle riforme [W/AN 3 dicembre 2013, «A Pyongyang continuano le purghe: 'epurato' lo zio di Kim Jong-un»].

Chiave delle abbreviazioni dei riferimenti bibliografici usati nel testo

AM
2010 «Asia Maior. Ripresa economica, conflitti sociali e tensioni geopolitiche in Asia». Emil di Odoya, Bologna 2011.
2011 «Asia Maior. L'Asia nel triangolo delle crisi giapponese, araba ed europea». Emil di Odoya, Bologna 2012.
2012 «Asia Maior. Rallentamento dell'economia e debolezza della politica in Asia». Emil di Odoya, Bologna 2013.

W/AGI «Agenzia giornalistica Italia» (http://www.agichina24.it).
W/AN «Asia News» (http://www.asianews.it).
W/AP «Associated Press» (http://www.ap.org)
W/AT «Asia Times» (http://atimes.com).
W/BBC «BBC News» (http://www.bbc.co.uk).
W/CD «China Daily» (http://www.chinadaily.com.cn).
W/CI «Chosun Ilbo» (http://english.chosun.com).
W/CNN «Cable News Network» (http://www.cnn.com).
W/CS «Corriere della Sera» (http://www.corriere.it).
W/DNK «Daily NK» (http://www.dailynk.com).
W/FT «Financial Times» ((http://www.ft.com/home/asia).
W/G «The Guardian» (http://www.guardian.co.uk).
W/GP «Global Post» (http://www.globalpost.com).
W/GT «Global Times» (http://www.globaltimes.cn).
W/H «The Hankyoreh» (http://english.hani.co.kr).
W/JDP «The Japan Daily Press» (http://japandailypress.com).
W/JT «The Japan Times» (http://www.japantimes.co.jp.
W/KB «Korea Bang» (http://www.koreabang.com).
W/KCNA «Korean Central News Agency» (http://www.kcna.co.jp).
W/KH «The Korea Herald» (http://www.koreaherald.com).
W/KT «The Korea Times» (http://www.koreatimes.co.kr).
W/LAT «Los Angeles Times» (http://www.latimes.com).
W/NKN «North Korea News» (http://www.nknews.org).
W/NYT «The New York Times» (http://www.nytimes.com).
W/R «La Repubblica» (http://www.repubblica.it).
W/RFA «Radio Free Asia» (http://www.rfa.org).
W/REU «Reuters» (http://www.reuters.com).
W/SNK «Sino-North Korea» (http://www.sinonk.com).
W/T «The Telegraph» (http://www.telegraph.co.uk).
W/WP «Washington Post» (http://http://www.washingtonpost.com).
W/WSWS «World Socialist Web Site» (http://wsws.org).
W/WSJ «World Street Journal» (http://online.wsj.com).
W/Y «Yonhap» (http://english.yonhapnews.co.kr).

Campbell, Emma e Lee, Suwon Barb
2013 *Fragility of South Korea democracy exposed*, in «East Asia Forum», 6 novembre (http://www.eastasiaforum.org/2013/11/06/fragility-of-south-korea-democracy-exposed/).

Cha, Victor
2013 *South Korean President Park Geun-hye's First Visit to Washington, D.C.*, 8 maggio (http://csis.org/publication/south-korean-presiddent-park-geun-hyes-first-visit-washington-dc).

Cha, Victor e Kim, Ellen
2013a *North Korea's third nuclear test*, 12 febbraio (http://csis.org/publication/north-koreas-third-nuclear-test).
2013b *US-Korea Relations: A Good Start*, in «Comparative Connections», vol. 15, n. 2, settembre, pp. 41-50.

Einhorn Robert
2013 *U.S.-ROK Civil Nuclear Cooperation Agreement: Overcoming the Impasse*, 11 ottobre (http://www.brookings.edu/research/speeches/2013/10/us-south-korea-civil-nuclear-cooperation-agreement-einhorn).

FAO/WFP «Food and Agriculture Organization/World Food Programme»
2013 *FAO/WFP Crop and Food Security Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea*, Special Report, 28 novembre, (http://www.fao.org/docrep/019/aq118e/aq118e.pdf).

Friedhoff, Karl e Kang Chungku
2013 *Rethinking Public Opinion on Korea-Japan Relations*, in «Issue Brief», n. 73, 15 ottobre (http://en.asaninst.org/issue-brief-no-73-rethinking-public-opinion-on-korea-japan-relations).

Hess, Ashley
2013 *US-ROK nuclear negotiations not as easy as 123*, in «East Asia Forum », 21 settembre (http://www.eastasiaforum.org/2013/09/21/us-rok-nuclearrenegotiations-not-as-easy-as-123).

Kang, David e Bang Jiun
2013 *Japan-Korea Relations: No Signs of Improvement over the Summer*, in «Comparative Connections», vol. 15, n. 2, settembre, pp. 123-32.

Keck, Zachary
2013 *North Korea Pushes Ahead on Agricultural Reforms*, in «The Diplomat», 17 maggio (http://thediplomat.com/2013/05/north-korea-pushes-ahead-on-agricultural-reform).

Kleine-Ahlbrandt, Stephanie
2013 *China's North Korea Policy: Backtracking from Sunnylands*, in «38 North», 2 luglio (http://38north.org/2013/07/skahlbrandt070213).

Lee Seong-hyon
2013 *Firm Warning, Light Consequences: China's DPRK Policy Upholds Status Quo*, in «China Brief», vol. 13, n. 23, 22 novembre (http://www.jamestown.org/uploads/media/China_Brief_Vol_13_Issue_XXIII_02.pdf).

Madden, Michael
2013 *Kim Jong-un's Pyongyang shuffle*, in «38 North», 5 aprile (http://38north.org/2013/04/mmadden040513).

Mansourov, Alexandre
2013 *North Korea: The Dramatic Fall of Jang Song Thaek*, in «38 North», 9 dicembre (http://38north.org/2013/12/amansourov120913).

Miller, Berckshire J.
2013 *Is the China-South Korea Honeymoon Over*, in «The Diplomat», 29 novembre (http://thediplomat.com/2013/11/is-the-china-south-korea-honeymoon-over).

Park Hyeong-jung
2013 *One Year into the '6.28 Policy Directives – Contents and Progress*, KINU's Online Series, CO 13-18, 28 giugno.

Snyder, Scott
2013 *Secretary Kerry's first visit to Northeast Asia: rolling the North Korea stone back up the hill*, in «Asia Unbound», Council on Foreign Relations, 16 aprile (http://blogs.cfr.org/asia/2013/04/16/secretary-kerrys-first-visit-to-northeast-asia-rolling-the-north-korea-stone-back-up-the-hill).

Snyder, Scott e Byun See-won
2013 *China-Korea Relations: How Does China Solve a Problem Like North Korea?*, in «Comparative Connections», vol. 15, n. 2, settembre, pp. 97-108.

Teo, Sarah, Singh, Bhubhindar e See Seng tan
2013 *South Korea's Middle – Power Engagement Initiatives: Perspectives from Southeast Asia*, in «RSIS Working Paper», n. 265, 28 novembre.

Ward, Peter
2013 *Sino-NK 2013 Rewind:The Byungjin Line and North Korea in an Era of Songun Politics*, 13 dicembre (http://sinonk.com/2013/12/13/sino-nk-2013-rewind-the-byungjin-line-and-north-korea-in-an-era-of-songun-politics).

Yoon Sukjoon
2013 *South Korea and Vietnam: A New Strategic Partnership?*, in «RSIS Commentaries», n. 170, 18 settembre.

Giappone: il ritorno di Abe

di Giulio Pugliese

1. *Introduzione*

Il 2013 ha riportato il Giappone all'attenzione degli osservatori internazionali. L'intensificarsi delle tensioni con la Cina sulla disputa territoriale per gli isolotti Senkaku/Diaoyu è stato accompagnato dalla riapertura delle cicatrici della storia con i vicini asiatici. La visita del primo ministro nel dicembre del 2013 al sacrario di Yasukuni, il quale è dedicato a circa 2,5 milioni di spiriti (*kami*) dei caduti di guerra per il Giappone, inclusi alcuni criminali della seconda guerra mondiale, ha suscitato molto clamore.

Sul fronte interno, nuove riforme e prese di posizione hanno riguardato soprattutto l'economia con il fenomeno dell'*Abenomics* che, nell'impasse generale in cui la crisi economica globale ha sprofondato le economie più mature, ha rappresentato un'alternativa, materia di studio e di confronto, rispetto alle politiche di austerità. Il 2013 è stato inoltre caratterizzato da un rinnovato interesse verso la politica estera e di sicurezza. Tali sviluppi sono stati innescati dal ritorno al potere del nazionalista Shinzō Abe il 26 dicembre 2012 e dal successivo consolidamento della sua posizione politica in seguito alle elezioni del luglio 2013, tenutesi per il rinnovo di metà dei seggi della Camera Alta. Il loro esito – e cioè l'ottenimento di una maggioranza anche nella Camera Alta, dopo quella raggiunta nella Camera Bassa, da parte dei partiti di governo, il conservatore Partito Liberal-Democratico (PLD) e il suo alleato minore, il Nuovo Komeito (NK), – ha senza dubbio messo fine a sei anni di impasse politica caratterizzata dal rapido succedersi di sette primi ministri, il primo dei quali era stato lo stesso Abe, dimessosi dopo solo un anno di premierato nel settembre 2007 [AM 2007, p. 395].

Il presente studio, partendo dal ritorno al potere di Abe, analizza gli accadimenti del 2013 con particolare attenzione alla personalità del primo ministro, analizzata anche alla luce della sua effimera parabola di governo del 2006-2007. Tale fuoco analitico è giustificato anche dall'utilizzo di fonti primarie prima non disponibili, sia scritte che orali, e si basa sulla convinzione che la seconda presidenza Abe

abbia la potenzialità di essere longeva e gravida di cambiamenti per il Giappone. La prima sezione, quindi, introduce la figura di Abe, presentandone la visione politica conservatrice e il pensiero revisionista che lo caratterizza. Nel far ciò, si partirà dal peculiare retroterra familiare dell'uomo e dal suo principale modello di riferimento, il nonno ed ex-primo ministro Nobusuke Kishi. La seconda sezione presenterà e analizzerà l'insieme di politiche economiche ribattezzato *Abenomics*. Quest'ultima ha dominato l'agenda politica del 2013, in netto contrasto con la centralità nel 2006-2007 di questioni care ad Abe, ma di scarso traino elettorale, quali la riforma costituzionale e la politica estera e di sicurezza. La terza sezione si soffermerà brevemente sui risultati delle elezioni di luglio alla Camera Alta che, a parere di chi scrive, costituiscono un successo della nuova agenda politica di Abe. La quarta sezione si concentrerà sulla politica estera e di sicurezza del primo ministro. Quest'ultima si è dispiegata nel segno della coerenza, se non addirittura della continuità, con iniziative intraprese sei anni addietro e di stampo marcatamente realista, orientate in particolare a bilanciare la crescita di potenza della Cina. Tale sezione sarà completata con un'analisi dei rapporti del Giappone con gli Stati Uniti e con la Cina. Infine, la riapertura delle cicatrici della storia verrà brevemente trattata nella sezione finale.

2. *Shinzō Abe sulle orme del gigante Kishi*

Sulla base di scritti e dichiarazioni di pubblico dominio tale sezione si preoccupa di delineare il rapido cursus politico, l'ideologia di riferimento e gli obiettivi di Abe. Interessato a lasciare una netta eredità politica nell'arcipelago, Abe presenta una personalità caratterizzata da un marcato idealismo, da forti valori di riferimento, da una visione del mondo e da interessi politici ben definiti. A riprova di ciò basti citare il libro-manifesto di Abe, «Verso un bel paese» (*Utsukushii kuni e*). Tale libro era stato pubblicato per la prima volta nel 2006, vendendo già allora 500.000 copie, e di nuovo nel 2013, con un nuovo titolo, «Verso una nuovo paese» (*Atarashii kuni e*), senza modifiche al contenuto originario ma con l'aggiunta di poche pagine. Anche la testimonianza di uno dei *ghost-writers* che avevano contribuito alla stesura del libro confermava la vigile paternità di Abe e «le numerose revisioni compiute da Abe prima della pubblicazione» [Intervista 2013a].

Il retaggio spiccatamente nazionalista e la formazione di Abe nel cuore dell'establishment di destra del PLD non solo hanno favorito la sua rapida ascesa al centro della scena politica nazionale, ma ne hanno preservato l'idealismo. Abe appartiene infatti a quella che potremmo definire una dinastia politica, ed è un perfetto esempio di «politico per eredità» (*seshū seijika*): la sua carriera è iniziata a 39 anni, nel 1993, con la conquista della circoscrizione elettorale da tempo feudo del padre Shintarō Abe, ex ministro degli Esteri di lungo corso,

deceduto nel 1991. La prestigiosa genealogia familiare annoverava inoltre due dei maggiori primi ministri del dopoguerra: il nonno materno Nobusuke Kishi e il prozio (adottato dalla famiglia Kishi) Eisaku Satō. Entrambi erano stati esponenti di spicco della corrente nazionalista del conservatore PLD e interpreti di politiche tese al ripristino dell'autonomia e dell'identità nazionale, anche attraverso lo smarcamento sia dall'eredità dell'occupazione statunitense sia da tutto ciò che l'ala conservatrice del PLD considerava un'eccessiva dipendenza da Washington [Magozaki 2012].

Analogamente, la sicurezza e il prestigio nazionale hanno sempre costituito una priorità anche per Abe. Egli ha manifestato la chiara ambizione a riguadagnare una posizione di preminenza per il Giappone sulla scena internazionale, con un occhio di riguardo per questioni di sicurezza nazionale, prosperità e prestigio. Abe ha ereditato tali ideali soprattutto dal controverso nonno materno, la cui figura ricorre numerose volte nel libro-manifesto. Nonostante la fascinazione di Abe per la «diplomazia creativa» del padre, testimonianze dirette rivelano sia l'ascendente esercitato su di Abe dal controverso nonno materno Kishi, sia il desiderio di emularne il combattivo stile politico e le strategie di grande respiro e di taglio radicalmente conservatore [Akasaka 2006, 208-215; Abe 2006a, pp.15-42].

Kishi – ribattezzato dagli avversari politici il «mostro dell'epoca Shōwa (1926-1989)» – era stato primo ministro dal 1957 al 1960 in rappresentanza del neo costituito PLD, fondato con il suo contributo nel 1955. Prim'ancora, Kishi era stato responsabile per le politiche industriali nello stato fantoccio del Manciukuò, nel Nord-est della Cina, quindi ministro delle Munizioni nel governo di Hideki Tōjō, responsabile dell'apertura delle ostilità contro gli Stati Uniti d'America nel dicembre del 1941. Per questo motivo Kishi era stato imprigionato dalle autorità di occupazione americane, sospettato di crimini di guerra di classe A, ovvero responsabile per crimini contro la pace, ma senza essere formalmente incriminato. In seguito era stato rilasciato e appoggiato dagli Stati Uniti, in relazione alla necessità di promuovere il Giappone in chiave anti sovietica. In realtà Kishi non era stato solo un fervente anti comunista, ma un nazionalista orientato alla rinascita di un Giappone indipendente. Egli aveva perseguito tale obiettivo con forza durante il premierato, attraverso una più stretta alleanza nippo-americana e, allo stesso tempo, con l'obiettivo di emendare la costituzione [Kitaoka 2001, pp. 155-158]. Come riconciliare un appello nazionalista per l'indipendenza con il rafforzamento dei rapporti transpacifici? Come vedremo, una simile domanda dovrebbe essere posta anche nei confronti di Abe. Le manovre di Kishi al momento del Trattato di alleanza nippo-americano del 1960 avevano puntato al raggiungimento di due obiettivi: il primo era la rimozione delle clausole giudicate inique nel vecchio trattato di alleanza, quali l'assenza di una durata specifica; il secondo era la revisione della costituzione

pacifista, che avrebbe permesso al Giappone il recupero della piena indipendenza e sovranità [Soeya 2004, pp. 74-80]. Le dimissioni anticipate, conseguenza della forzata ratifica del trattato, non gli avevano permesso la modifica costituzionale.

Il pensiero di Abe presenta similarità sorprendenti con quello del nonno materno. Abe esplicitamente assegna precedenza ai «compiti lasciati dal governo di Nobusuke Kishi» (*Kishi Nobusuke naikaku ga nokoshita shukudai*) ovvero all'emendamento o alla reinterpretazione della costituzione pacifista, in primis dell'Articolo IX [Abe 2006b, pp. 45-48]. L'Articolo IX, infatti, limitava il mantenimento e l'utilizzo di armamenti solo a quelli necessari per la legittima difesa nel caso di aggressione esterna. Per Abe la prospettiva nel lungo periodo rimaneva quella delle piena autonomia militare. Nell'immediato però un emendamento dell'articolo in questione o una sua reinterpretazione avrebbero comportato per il Giappone la possibilità di esercitare la legittima difesa collettiva insieme all'alleato USA o congiuntamente a missioni di pace sancite dall'ONU. Il risultato, secondo Abe, sarebbe stato quello di definire l'alleanza trans-pacifica in maniera più equilibrata, permettendo al Giappone il diritto ad esercitare una diplomazia più muscolare, soprattutto nei confronti di una Cina, la cui visibile ascesa era tale da preoccupare non solo Tokyo ma anche Washington. Ciò era in accordo con gli interessi degli USA, come lo era stato in precedenza l'operato di Kishi in chiave anti sovietica. Allo stesso tempo, l'emendamento avrebbe creato le premesse per una minore dipendenza dall'alleato americano. Inoltre, «il ritorno all'indipendenza» (*dokuritsu no kaifuku*) avrebbe dovuto comportare la revisione di altre parti della costituzione suggerita dalle forze di occupazione americane, per giungere al «superamento del regime post-bellico» (*sengo rejīmu kara no dakkyaku*). Non a caso, il manifesto politico di Abe avrebbe dovuto inizialmente intitolarsi: «Il nostro stato-nazione» (*Bokura no kokka*). Un'idea che era probabilmente stata abbandonata per evitare dissidi, in primis con Washington [Uesugi 2007, pp. 21-23].

In politica estera, però, Abe è apparso convinto della necessità di perseguire un approccio a due livelli, favorendo una più profonda cooperazione con gli USA, da un lato, e aprendo contemporaneamente ad altri stati, in modo da giungere a uno stato di minore dipendenza dall'alleato americano. Durante il suo primo mandato come primo ministro, in aggiunta all'accresciuto coordinamento strategico con gli USA, Abe aveva spinto per il riposizionamento e per la diminuzione delle forze militari statunitensi di stanza in Giappone, nonché per la creazione di un'intesa quadrilaterale tra Giappone, Stati Uniti, Australia e India, in linea con le politiche dell'amministrazione di George W. Bush, allora al potere, ma superandole per l'enfasi sulla *Realpolitik* [Pugliese 2014].

Va da sé che le scelte di politica estera fatte da Abe durante il suo primo mandato, quali il rafforzamento dell'alleanza e dei rapporti con

l'India e con l'Australia, erano pensate soprattutto in risposta all'ascesa del vicino cinese. Verso la Cina Abe ha sempre nutrito molti sospetti e ha mostrato una chiara volontà di perseguire una politica che ne controbilanciasse l'ascesa e che dissuadesse Pechino dall'intraprendere una politica estera assertiva. Il retaggio familiare di Abe e la sua vicinanza alla destra PLD lo portavano naturalmente ad essere sospettoso nei confronti del regime di Pechino. Di questo lamentava l'ingente spesa militare non trasparente e le politiche di promozione patriottica che, a suo dire, contribuivano alle ondate di sciovinismo anti nipponico. Nel capitolo del suo libro dedicato al ruolo del Giappone in Asia, «Il Giappone, l'Asia, quindi la Cina», Abe esplicitava proprio il desiderio di bilanciare l'ascesa cinese rafforzando i rapporti con altre potenze regionali con cui il Giappone condivide interessi e valori liberal-democratici: l'Australia, ma soprattutto l'India, verso la quale Abe nutre un'idea romantica, in parte frutto della relazione di fiducia che si era a suo tempo formata tra Kishi e l'allora primo ministro indiano, Jawaharlal Nehru. Nel programma ideologico di Abe, il Giappone avrebbe quindi attivamente promosso e costruito una serie di partnership strategiche con altre nazioni, partenership basate sul riferimento a valori quali la libertà, la democrazia, i diritti umani e lo stato di diritto [Abe 2006a, pp. 62-70; 145-161; Abe e Okazaki 2004, pp. 160-169].

A giudizio di chi scrive, l'enfasi sui valori democratici da parte dell'establishment conservatore non nasceva da un radicato convincimento, ma da pragmatismo politico e da un nazionalismo identitario rivolto contro la Cina. Invero, la «diplomazia dei valori» (*kachikan gaikō*) coincideva sia con le inclinazioni neo conservatrici dell'amministrazione Bush, orientata verso un «bilanciamento di potenza a favore della libertà» (*a balance of power that favors freedom*) [Intervista 2013b], sia con il desiderio di enfatizzare la modernità politica del Giappone, la più antica democrazia asiatica. Non a caso, tale ideologia si è radicata negli anni in cui la Cina, pur rimanendo uno stato autoritario, ha superato il Giappone dal punto di vista economico. L'insistenza su questi valori era inoltre indirizzata verso la comunità internazionale per evitare, ad esempio, la rimozione dell'embargo sulle esportazioni di armi in Cina e per legittimare aperture in funzione anti cinese, quali il controverso trattato di cooperazione sul nucleare civile, realizzato fra il 2005 e il 2008 tra gli Stati Uniti e l'India, in deroga al Trattato di non proliferazione nucleare.

Il pragmatismo dettato dalla logica della politica di potenza è stato quindi preminente. L'approccio marcatamente geopolitico ai rapporti internazionali, seguito da Abe durante il suo primo periodo come primo ministro, è d'altronde confermato dal pensiero della sua «mente diplomatica» (*gaikō burēn*), Shōtarō Yachi. Questi era stato il funzionario diplomatico di più alto rango nel ministero degli Affari Esteri, ovvero il vice ministro amministrativo (*gaimu jimu jikan*), durante il primo governo Abe. Yachi, in quegli anni, era stato l'architetto e il

suggeritore delle aperture verso stati strategici nell'Asia del Pacifico, i cui governi fossero basati sui valori universali soprammenzionati. A riprova della fiducia di cui beneficiava Yachi, il suo mandato al dicastero degli Esteri era stato rinnovato, permettendogli di rimanere il principale funzionario amministrativo fino alle dimissioni di Abe nel 2007. Come rivelano i suoi scritti e interventi posteriori al suo incarico di vice ministro, Shōtarō Yachi proponeva un concerto di potenze marittime per controbilanciare la rapida ascesa di uno stato egemonico continentale, la Cina. Tale ascesa, secondo Yachi, sarebbe alimentata da un destabilizzante nazionalismo revanscista che spingeva Pechino ad una politica estera espansiva. Infine, i riferimenti di Yachi ai principali teorici del pensiero geopolitico classico – Nicholas J. Spykman, Alfred T. Mahan e Halford MacKinder – sottolineavano l'ispirazione realista e strategica della politica estera e di sicurezza di Abe [Yachi, Taniguchi 2011, pp. 109-135; intervista 2012a]. Dagli stessi scritti di Yachi e da numerose interviste emerge inoltre la convinzione che eventuali concessioni diplomatiche alla Cina sarebbero controproducenti, poichè ne favorirebbero l'assertività: solo una deterrenza strategica accompagnata da una posizione risoluta (*kizen to shita taido*) avrebbe favorito un ammorbidimento da parte di Pechino. Infine, nonostante che Yachi e la *task force* di politica estera condividessero le ragioni autonomiste di Abe, questi ne rifiutavano la volontà di «superamento del regime post-bellico» e si sforzavano di contenerne il marcato revisionismo storico. Dopotutto, la riapertura delle cicatrici della storia risultava assolutamente perniciosa sul fronte diplomatico anche, come vedremo, nei confronti dell'alleato americano.

L'apporto di Yachi alle strategie diplomatiche di Abe è rimasto considerevole anche durante il 2013, come vedremo in seguito. Yachi, infatti, è stato dapprima nominato consigliere speciale del primo ministro e, in un secondo tempo, direttore del neonato consiglio per la sicurezza nazionale giapponese.

In aggiunta alle sue marcate inclinazioni per la riforma costituzionale e per la politica estera e di sicurezza, Abe è un fervente nazionalista sensibile alla restaurazione dell'ethos e dei valori tradizionali peculiari alla storia dell'arcipelago. Rivendica con orgoglio il suo acceso spirito patriottico; come egli stesso ha affermato: «Il nazionalismo rappresenta l'identificazione dell'individuo con la natura, gli antenati, la famiglia e la comunità locale da cui si proviene e con la quale si diventa familiari. Tale identificazione e senso di appartenenza non sono imposti dall'esterno, ma sono assolutamente naturali e spontanei» [Abe in Morris-Suzuki 2013, p. 2]. Nel corso della sua carriera politica, Abe ha attivamente promosso tali sentimenti «spontanei» nel convincimento che il «superamento del regime post-bellico» comportasse lo scavalcamento delle politiche e delle leggi imposte dalle forze di occupazione USA nel dopoguerra, in modo da poter procedere alla riappropriazione dell'identità culturale e dell'«agenzia/soggettività» (*shutai-sei*) del Giappone. L'affiliazione di Abe a nu-

merosi «gruppi di studio» (*benkyōkai*) votati a preservare o rilanciare le peculiarità di tradizionali istituzioni locali, quali lo scintoismo e il casato imperiale, sottolinea la natura fortemente particolaristica del suo nazionalismo, con una marcata tendenza all'eccezionalismo culturale. A parte l'emendamento dell'articolo IX della Costituzione, ciò comportava anche la restaurazione dei tradizionali valori confuciani del Giappone, intesi come il primato della comunità, e quindi soprattutto dello stato, sull'individuo. Tale ideologia era stata alla base, ad esempio, dell'emendamento del 2007 della Legge Fondamentale sull'Istruzione, fortemente voluto da Abe, atto ad enfatizzare i valori di gruppo e della comunità e, in particolare, dello stato-nazione. Tale riforma aveva modificato l'impostazione di taglio liberale imposta nel dopoguerra [W/JF 9 luglio 2007, «Hammering Down the Educational Nail: Abe Revises the Fundamental law of Education»].

Parte del nazionalismo di Abe è la sua controversa e miope visione storica revisionista, orientata a minimizzare le responsabilità coloniali e di guerra del Giappone durante la prima metà del XX secolo. Tale atteggiamento conferma l'acceso nazionalismo di Abe, nonché il suo forte legame con la figura del nonno materno. Vero è che nel 2006-2007, e solo parzialmente nel 2013, esigenze di governo hanno imposto ad Abe di ribadire le dichiarazioni di Kōno del 1993 e di Murayama del 1995. La prima riconosceva le colpe da parte del Giappone durante la sua politica espansionista; la seconda si scusava per lo scandalo delle «donne di conforto», cioè la riduzione in stato di schiavitù di donne prevalentemente non giapponesi, utilizzate per soddisfare i bisogni sessuali delle truppe nipponiche almeno dal 1932 in poi. Ciò nonostante, l'atteggiamento assunto in passato, nonché la ripetuta volontà di evitare l'argomento in pubblico durante il suo mandato di primo ministro, sono indicative del retaggio revisionista. La carriera parlamentare di Abe ha avuto inizio proprio dal disconoscimento delle pubbliche dichiarazioni di contrizione sulle responsabilità storiche del Giappone imperiale. Egli era stato, ad esempio, già dal 1993 un personaggio chiave per le attività della «Commissione PLD per le indagini sulla storia» (*Jimintō rekishi kentō iinkai*), di cui era vice segretario nel 2013. Tale associazione promuoveva la grottesca lettura storica secondo la quale «la 'Guerra per la Grande Asia Orientale' non fu guerra di aggressione, bensì di autodifesa e per la liberazione dell'Asia» [Rekishi 1995]. A conferma della visione storica di Abe, egli non aveva presenziato nel 1995 alla votazione della Dieta a favore della sentita e, a giudizio dell'autore, auspicabile dichiarazione di scuse del primo ministro Tomiichi Murayama, in occasione dei cinquant'anni dalla fine del secondo conflitto mondiale e dalla resa dell'impero giapponese.

Le posizioni revisioniste di Abe dipendevano in parte anche dalla necessità di assicurarsi l'appoggio di una rete di sostenitori politici e finanziari, che hanno contribuito a consolidare le posizioni del primo ministro. In linea con questi sostenitori, Abe vedeva l'atteggiamento contrito dei connazionali verso i vicini asiatici come frutto di

un'«istruzione masochistica» (*jigyakutekina kyōiku)*, la quale doveva essere corretta attraverso la pubblicazione di nuovi libri di testo di marcato carattere revisionista, quali il controverso libro di testo promosso dall'associazione «Per Nuovi Manuali di Storia» (*Atarashii Rekishi Kyōkasho wo Tsukurukai*). Nel 2013, sintomaticamente, Abe era ancora vice segretario e consigliere speciale di due gruppi di studio che si proponevano, rispettivamente, di ottenere il disconoscimento delle dichiarazioni Kōno e Murayama e di promuovere la pubblicazione di libri di storia scritti da noti autori revisionisti [W/JF 28 gennaio 2013, «The Abe Cabinet - An Ideological Breakdown»].

Così, Abe e i revisionisti hanno sostenuto che il giudizio storico espresso dalla comunità internazionale sui crimini di guerra del Giappone fosse tutto da discutere e hanno confutato la legittimità del Tribunale Militare Internazionale per l'Estremo Oriente (TMIEO), istituito nell'immediato dopoguerra dalle forze alleate, in primis dagli USA. Abe ha enfatizzato tale punto nel suo libro-manifesto, sottolineando che i cosiddetti criminali di guerra non siano da ritenersi tali sulla base della legislazione giapponese [Abe 2006a, pp. 69-71]. A detta delle frange nazionaliste si trattava, quindi, di giustizia imposta dai vincitori sui vinti. Ciò – ricordava Abe – era stato sottolineato autorevolmente da uno degli 11 giudici del TMIEO, l'indiano Radhabinod Pal, il quale non aveva considerato i leader giapponesi responsabili di crimini contro la pace, sulla base delle consimili responsabilità di guerra e di colonizzazione delle forze alleate. La posizione di Pal è stata particolarmente apprezzata – e distorta, poiché il giudice indiano parlava, dopotutto, di corresponsabilità – dalla minoritaria destra revisionista giapponese e da Abe in particolare (si trattava del resto di una posizione già fatta propria dal nonno di Abe, Nobusuke Kishi, che aveva più volte invitato Pal in Giappone). Va menzionato che durante la visita ufficiale in India nel 2007, Abe aveva fatto prima un esplicito riferimento a Pal in occasione di un applaudito discorso al parlamento indiano e, successivamente, si era recato a Calcutta per incontrarne il figlio [W/NYT 31 agosto 2007, «Decades After War Trials, Japan Still Honors a Dissenting Judge»].

In questo contesto si può capire meglio l'attaccamento di Abe e dei revisionisti al sacrario scintoista di Yasukuni. Qui sono onorati circa 2,5 milioni di potenze (*kami*) dei caduti per il Giappone in età moderna inclusi, però, 14 criminali di guerra di classe A, giustiziati dopo il processo di Tokyo. In tal senso, l'apoteosi scintoista presso Yasukuni eleva i criminali di guerra a vittime della giustizia dei vincitori e allo stesso tempo a eroi immolatisi per la nazione: il collegamento con la particolare visione storica del primo ministro è evidente. Abe e la destra revisionista hanno cercato di accomunare Yasukuni ad altri monumenti e cimiteri dedicati ai caduti di guerra, quali il cimitero di Arlington negli Stati Uniti. Ciò detto, il sacrario Yasukuni è un'istituzione religiosa e non civile quale il cimitero – sempre in Giappone – dedicato esclusivamente ai morti del secondo conflitto mondiale, il

Chidorigafuchi. Inoltre la decisione di includervi nel 1978 gli spiriti dei criminali di guerra di classe A era stata molto controversa: da quell'anno in poi lo stesso imperatore dell'epoca Shōwa, Hirohito, aveva rinunciato a visitare il santuario proprio a causa di tale inclusione. Questa ambiguità, sottolineata tra l'altro dalla presenza di un museo storico di stampo marcatamente revisionista nei terreni annessi al sacrario, ha favorito la politicizzazione delle visite presso il santuario da parte dei primi ministri in carica.

Vale la pena di ricordare che le visite dei primi ministri giapponesi fino a metà degli anni Ottanta non avevano suscitato rimostranze ufficiali da parte di Pechino. Ancora oggi, l'inclusione nel dopoguerra – dal 1959 al 1966 – delle anime dei criminali di guerra di classe B e C, ovvero di responsabili di crimini pertinenti lo *jus in bello* (il diritto che disciplina la condotta dei conflitti armati e l'occupazione bellica) piuttosto che lo *jus ad bellum* (il diritto che regola il ricorso all'uso della forza armata), è dimenticata, probabilmente anche in virtù delle generose sentenze emesse dalle corti allestite nel dopoguerra dal Partito Comunista Cinese contro i prigionieri di guerra giapponesi. Poco ricordati, i criminali di guerra di classe B e C erano rispettivamente responsabili di tradizionali crimini di guerra i primi, e di crimini contro l'umanità i secondi: si calcola che almeno 5.700 persone fossero state imputate di questi crimini in non meno di 2.444 processi, svolti in 49 sedi di giudizio in tutta l'Asia [Kushner 2014].

È stato a partire dagli anni Ottanta che il sentimento anti giapponese e quello che, in Giappone, veniva considerato un nazionalismo «vittimista» diventavano sempre più diffusi in Cina [Pugliese 2009]. Dal 1985 i pellegrinaggi allo Yasukuni del primo ministro in carica sono stati aspramente criticati dalle autorità e dall'opinione pubblica cinese. Le visite annuali del primo ministro Koizumi, per esempio, dal 2001 al 2006 hanno costituito la spina nel fianco delle relazioni bilaterali sino-nipponiche. Nei mesi precedenti le dimissioni di Koizumi, fattori domestici e internazionali hanno contribuito al venire in essere di una «moratoria» delle visite al sacrario da parte del futuro primo ministro. Si trattava di un risultato a cui avevano contribuito non solo la lobby economica interna, i principali quotidiani e la pubblicazione delle memorie private del ciambellano dell'imperatore Hirohito, ma anche le aperture dell'amministrazione di Hu Jintao e le pressioni degli Stati Uniti d'America, preoccupati dell'inasprimento delle relazioni nippo-cinesi. Una personale intervista con un alto funzionario dell'amministrazione Bush rivelava le pressioni dirette del presidente statunitense, attraverso due emissari di fiducia in visita al primo ministro in pectore, perchè non creasse problemi con i vicini asiatici sulle questioni delle responsabilità storiche del Giappone. A detta di chi scrive, la richiesta assumeva i contorni di una minaccia indiretta poichè la Casa Bianca non avrebbe potuto garantire il contenimento di critiche pubbliche da parte di membri di spicco della seconda amministrazione Bush, particolarmente critici nei confronti

del revisionismo storico giapponese [Intervista 2013c]. Così, sia pure a malincuore, Abe aveva rinunciato a visitare il santuario durante il suo primo mandato.

L'attaccamento di Abe verso lo Yasukuni viene spesso imputato alla necessità politica di accontentare i principali referenti di destra, ma è più probabile che dipenda da sincere convinzioni personali. Abe ha infatti giocato un ruolo di leadership nelle molteplici organizzazioni di destra di cui è membro: nel 2013 era ancora segretario generale dell'Associazione Shinto per la Guida Spirituale – un gruppo di parlamentari giapponesi orientato alla promozione delle visite al controverso santuario. Del resto, che la rinuncia alla visita allo Yasukuni durante il suo primo mandato come primo ministro fosse stata fatta con il più grande rammarico risulta anche da una pubblica dichiarazione fatta dallo stesso Abe durante un dibattito pubblico del 2011 con l'alleata revisionista, l'autrice e giornalista Yoshiko Sakurai. Significativamente, Abe aveva promesso che, se rieletto primo ministro, sarebbe andato in visita ufficiale allo Yasukuni [Sakurai, Abe 2011, pp. 46-57].

Se l'appartenenza privilegiata ad una delle principali famiglie del conservatorismo giapponese e l'influenza del ceppo materno della famiglia hanno infuso in Abe un'ideologia di destra ben definita, di contro hanno causato un'impermeabilità ad altre idee e un'incapacità a relazionarsi con punti di vista diversi dal suo. Invero, la prima presidenza Abe era stata sì proficua sotto il profilo legislativo e diplomatico, ma di breve durata. Dopotutto, prima di diventare capo dell'esecutivo nel 2006, l'esperienza di governo del (relativamente) giovane Abe (nel 2006 aveva 52 anni) era limitata ai sei anni di servizio nei gabinetti prima di Yasuhiro Mori (2000-2001) e, poi, di Junichirō Koizumi (2001-2006), senza che egli avesse mai guidato un dicastero ministeriale. In virtù dello storico legame della famiglia Abe con la conservatrice corrente Seiwakai in seno al PLD, Abe era stato scelto come vice segretario di Gabinetto, quindi come segretario di Gabinetto. Qui egli si era dedicato soprattutto alla politica estera e di sicurezza, sotto l'attenta guida dei funzionari del ministero degli Affari Esteri distaccati presso il Gabinetto, in primis del menzionato Yachi, allora assistente al vice segretario di Gabinetto. La popolarità acquisita sull'onda di posizioni intransigenti circa la questione dei cittadini giapponesi rapiti dalla Corea del nord tra gli anni Settanta e Ottanta, insieme al continuo appoggio del premier Koizumi erano stati i fattori che gli avevano permesso di succedergli prima alla presidenza PLD e poi a capo del governo nel 2006 [W/NKS 27 aprile 2001, «Koizumi naikaku hossoku, kitai ni shizumu ayausa»; W/NKS 29 settembre 2003, «Koizumi majikku 'Abe kanjichō' no uragawa»].

La breve amministrazione Abe era stata in grado di attuare numerose riforme inerenti la sicurezza nazionale e di perseguire un'attiva diplomazia su scala globale, sulla base degli ideali politici menzionati. Sul piano diplomatico Abe è spesso ricordato per l'opera di distensio-

ne nei confronti di Pechino e di Seoul, con cui ha riallacciato i rapporti politici, fra l'altro attraverso un'implicita «moratoria» sulle visite allo Yasukuni. D'altra parte, un esame attento della politica estera di Abe durante gli anni del suo primo governo, nel 2006-07, dimostra come tale politica di ingaggio e di distensione sia stata più che controbilanciata da iniziative orientate a frenare la crescita di potenza della Cina [Pugliese 2014]. Il governo giapponese, infatti, ha perseguito le sopraccitate partnership con stati strategici, nonchè l'approfondimento della cooperazione militare con l'alleato statunitense. Si trattava di una politica che aveva riscosso il plauso degli USA, come rivelato da un cablogramma segreto, in cui l'ambasciatore Thomas Schieffer appariva decisamente entusiasta delle iniziative intraprese e della leadership dimostrata dal primo ministro nel settore della difesa [W/WLC 30 aprile 2007, «Secret. Abe's Report Card: Unprecedented Progress On The Security And Defense Agenda»]. A livello interno, inoltre, Abe si era preoccupato di gettare le basi per una serie di emendamenti istituzionali tali da rafforzare la politica estera del Giappone. Questi, negli auspici di Abe, avrebbero compreso l'emendamento della Costituzione, leggi che favorissero il referendum confermativo degli emendamenti costituzionali, l'accentramento nelle mani del primo ministro delle decisioni chiave in materia di politica estera e di sicurezza e, infine, l'elevamento dell'agenzia dell'Auto-difesa a ministero della Difesa. Come vedremo, il secondo governo Abe ha rispolverato *simili* riforme ed iniziative diplomatiche nel 2013.

Nonostante i successi della politica di Abe, il governo del 2006-2007 si era impantanato a causa sia di diversi scandali sia dell'insufficiente attenzione dedicata alle questioni economiche, soprattutto a fronte di una crescente sperequazione della ricchezza. La privilegiata genealogia personale e la fascinazione per la risolutezza politica di Kishi avevano contribuito al marcato stile presidenziale e combattivo di Abe, uno stile la cui correttezza era rivendicata nella prefazione del libro-manifesto. Ciò nonostante, vale la pena di sottolineare come, in definitiva, nel 2006-2007 questi tratti si fossero rivelati una debolezza. L'eccessiva enfasi sugli emendamenti costituzionali e sulle questioni di sicurezza nazionale a scapito delle necessarie riforme economiche e fiscali aveva rafforzato l'immagine già definita di un leader alieno ai montanti problemi sociali. Così, le elezioni del 2007 per il rinnovo di metà della Camera Alta avevano spaccato la Dieta giapponese e decretato la vittoria, per la prima volta dalla sua creazione nel 1998, del Partito Democratico (PD). Il bicameralismo imperfetto consentiva comunque al governo Abe di poggiare su una maggioranza qualificata alla Camera Bassa, che avrebbe potuto prevalere sulle decisioni della Camera Alta. Ciò nonostante, Abe era stato incapace di reggere il peso psicologico e fisico della sconfitta elettorale e aveva finito per rassegnare le dimissioni anticipate, nel settembre del 2007, dopo un rimpasto di governo e dopo il vano tentativo di dialogo con il PD per l'estensione della missione

di rifornimento di carburante per le forze internazionali dispiegate in Afghanistan. Il fallimento dell'esperienza di Abe dimostrava che il perseguimento della sola agenda nazionalista da parte dall'establishment della destra giapponese, allora come nel 2013, si traduceva difficilmente in consensi elettorali [Pugliese 2009].

3. *La ripresa di Abe...*

Abe aveva dato prova di aver introiettato la lezione della precedente, per quanto breve, esperienza di governo, focalizzando la nuova piattaforma elettorale sul rilancio dell'economia giapponese, nonostante che le politiche economiche non fossero il suo principale campo di interesse. Come ha precisato il ministro delle Finanze del nuovo governo, l'alleato politico Tarō Asō: «Durante gli scorsi tre anni passati all'opposizione abbiamo scoperto cosa volesse realmente la gente. Non si trattava né dell'istruzione, né della riforma costituzionale, bensì dell'economia. [...] Abbiamo persuaso Abe a mettere da parte i suoi interessi specifici per concentrarsi soprattutto sull'economia, come sta facendo» [W/WSJ 21 aprile 2013, «What Keeps Aso Awake at Night: Abe»]. Invero, a fine 2012, nonostante l'intensificarsi della crisi diplomatica con Pechino, i sondaggi di opinione dimostravano che le questioni economiche rimanevano prioritarie per i cittadini giapponesi [W/NKS 28 dicembre 2012, «Keizai seisaku kitai takaku»]. Così, sulla scia dello slogan elettorale, «Per la ripresa del Giappone» (*Nippon wo torimodosu)*, Abe e il PLD, in occasione delle elezioni generali del dicembre 2012, hanno ottenuto una netta maggioranza di seggi nella Camera Bassa, sbaragliando l'ex partito di governo, il Partito Democratico [AM 2012, pp. 426-27].

La necessità per Abe di insistere su una «guida sicura» (*anzen unten*), che si preoccupasse soprattutto di politiche economiche espansive almeno fino alle elezioni di luglio 2013, aveva un chiaro fine elettorale. La coalizione di centro-destra conquistava nel dicembre 2012 sì una maggioranza qualificata di due terzi dei seggi alla Camera Bassa, ma va ricordato che le elezioni non hanno tanto premiato il PLD, quanto piuttosto punito il PD. L'affluenza alle urne, attestatasi sul 59,2% degli aventi diritto al voto, è stata la più bassa dal dopoguerra, e si stima che il 90% degli elettori non votanti avrebbe assegnato la loro preferenza al PD [W/TMC 27 dicembre 2012, «The Japanese General Election of 2012»]. Paradossalmente, a conferma del debole mandato politico si deve considerare che il PLD ha conquistato un totale di 294 seggi su 480 con ben 2,3 milioni di voti popolari *in meno* rispetto a quelli ottenuti durante la disfatta alle elezioni generali del 2009, che avevano segnato la fine del dominio PLD sulla scena politica nazionale. Consapevoli della fragilità del supporto politico, anche in funzione della volatilità dell'elettorato, Abe ed il PLD hanno dovuto operare alla ricerca del consenso alle urne, in vista delle elezioni del luglio

2013 per il rinnovo di metà della Camera Alta, in modo da evitare il ripetersi della cocente sconfitta del 2007. L'insistenza immediata del neonato governo Abe sull'insieme di iniziative economiche ribattezzato *Abenomics* deve quindi inserirsi nel contesto appena descritto. L'*Abenomics* è, in ultima analisi, una combinazione di politiche monetarie e fiscali espansive ad effetto immediato, unite alla promessa di future riforme strutturali e di un risanamento dei bilanci pubblici: i vantaggi politici nel breve periodo sono evidenti.

3.1. *... e la ripresa del Giappone?*

In realtà, oltre agli immediati benefici economici e, di conseguenza, politici, l'*Abenomics* può invero spingere l'economia giapponese verso la strada della ripresa. L'*Abenomics* è un set di riforme caratterizzato da «tre frecce», cioè: 1) politica monetaria espansiva; 2) politica fiscale «flessibile»; 3) riforme strutturali [Capannelli 2014].

La prima delle tre frecce dell' *Abenomics* è costituita da una politica monetaria ultraespansiva che si prefigge di ravvivare il ciclo economico, in primis favorendo una sana inflazione al 2% in due anni, attraverso il raddoppio della base monetaria. Si deve ricordare che il perdurare della stagnazione dell'economia giapponese dai primi anni Novanta, a seguito dello scoppio della bolla speculativa, aveva causato spinte deflazionistiche che avevano inciso in negativo sulla propensione al consumo e all'investimento. In passato, la banca centrale giapponese aveva cercato di contrastare la deflazione, iniettando liquidità nell'economia e stabilendo, per un breve periodo, un tasso di interesse nominale vicino allo zero. Eppure, la banca centrale aveva agito spesso con timidezza, a causa di un tradizionale conservatorismo dei membri del consiglio di amministrazione e del timore di una deleteria iperinflazione; così, ad esempio, la politica monetaria a «tasso zero» era stata perseguita soltanto per poco più di un anno [Kobayashi 2014]. Lo stesso Haruhiko Kuroda, l'attuale governatore della banca centrale giapponese, già nel 2005 aveva affermato che: «Le misure promosse dalla banca centrale al tempo non erano al passo con il peggioramento delle condizioni economiche. […] Un'insufficiente espansione monetaria e fiscale lungo la prima metà degli anni Novanta ha favorito la rivalutazione dello yen e, insieme, ha prodotto il circolo vizioso della deflazione» [Kuroda 2005, pp. 100; 109].

Un'efficace politica monetaria espansiva avrebbe dovuto quindi comportare misure più aggressive e credibili agli occhi degli attori economici domestici e stranieri, in linea con le politiche monetarie della Federal Reserve degli Stati Uniti e dalla Banca d'Inghilterra. Su tali premesse, l'amministrazione Abe si è mossa con slancio per comunicare, anche attraverso un decisivo uso dei mezzi di comunicazione di massa, la ferma volontà politica del governo di avviare un incremento dei prezzi. Un obiettivo, quest'ultimo, che aveva il preciso fine

di indurre gli investitori a vendere yen, determinando la diminuzione del valore della divisa nazionale e, di conseguenza, contribuendo al rilancio delle esportazioni.

Forte delle aspettative interne per un rilancio dell'economia, Abe ha ingaggiato uno scontro diretto con il ritroso consiglio di amministrazione della banca centrale perché si allineasse con gli obiettivi inflazionistici del 2%. Poco dopo le elezioni, Abe ha di fatto inviato un ultimatum al governatore della banca, Masaaki Shirakawa, attraverso un'intervista: nel caso in cui quest'ultimo non avesse alzato il traguardo dell'indice dei prezzi al consumo dall'1% al 2%, l'amministrazione l'avrebbe fatto attraverso una legge [W/FT 23 dicembre 2012, «Japan's Abe issues ultimatum to BoJ»]. Nel gennaio 2013 il consiglio di amministrazione della Banca del Giappone ha quindi seguito con riluttanza la linea governativa, annunciando la decisione di iniettare liquidità attraverso l'acquisto di titoli di stato fino ad un tetto che sarebbe stato raggiunto quando l'inflazione avesse toccato il 2%. [W/FT 22 gennaio 2013, «Reluctant BoJ given deflation-beating role»]. D'altra parte la ritrosia della gestione Shirakawa si è comunque manifestata con la mancata attuazione di altre misure previste dal programma economico del governo Abe. Fra queste ricordiamo l'aumento della partecipazione in titoli di rischio quotati in borsa, quali gli *exchange-traded funds*, che riflettono l'andamento di un determinato indice, o il taglio degli interessi per i prestiti *overnight* alle banche commerciali, i quali suppliscono un'eventuale carenza di liquidità con prestiti d'emergenza che devono essere estinti il successivo giorno lavorativo.

L'elezione di un nuovo governatore della Banca del Giappone, che sostituiva Shirakawa, nel febbraio 2013, è stato quindi un momento decisivo per le sorti della prima «freccia», quella monetaria. Nonostante che il PLD e il suo alleato minore, l'NK, non detenessero la maggioranza nella Camera Alta – il cui supporto è per convenzione necessario alla nomina del governatore della banca centrale – il governo è riuscito comunque ad imporre il proprio candidato, il sopramenzionato Kuroda. Questi, già presidente della Banca asiatica di sviluppo (*Asian Development Bank*), era noto per la sue posizioni contrarie alle timide politiche monetarie del passato; tanto che la sua elezione ha finito per rappresentare il cambio di passo del nuovo governo nella realizzazione dei propri obiettivi economici. Basti ricordare che, di contro, la nomina di Shirakawa nel 2008 era stata frutto di una prolungata impasse nella Dieta giapponese.

Il principale segnale della ritrovata capacità operativa del governo è stato dato dall'approvazione, nel febbraio 2013, del bilancio aggiuntivo di circa 13.000 miliardi di yen, pari al 2% del PIL. Tale votazione è passata alla Camera Alta con la maggioranza di un solo voto, attraverso una sapiente regia politica da parte del PLD. Quest'ultimo, infatti, si è conquistato l'appoggio dei partiti minori e di singoli parlamentari all'opposizione promettendo un uso mirato delle ingenti ri-

sorse che sarebbero state messe a disposizione dal bilancio aggiuntivo [W/MS 26 febbraio 2013 «seikatsu no Fujiwara Yoshinobu sanin giin ga hosei yosan de kiken»].

L'ingente spesa pubblica ha costituito la seconda freccia dell'*Abenomics*, basata sulla consapevolezza che la crescita interna e l'obiettivo di uscire dalla deflazione dovevano essere raggiunti attraverso una combinazione simultanea di politiche fiscali e monetarie espansive. Del resto, l'opera di ricostruzione delle aree colpite dal triplice disastro dell'11 marzo 2011 – il terremoto, lo tsunami e la crisi presso la centrale nucleare di Fukushima Dai-ichi – obbligavano Tokyo a mantenere gli stimoli fiscali.

Di contro, occorreva rassicurare gli acquirenti di buoni del tesoro giapponesi che il governo non volesse favorire una spesa pubblica fuori controllo per stimolare la crescita economica. Ciò detto, la detenzione di almeno il 90% del debito pubblico nelle mani di investitori giapponesi, soprattutto dei principali istituti finanziari locali, conteneva la pressione del debito estero. Una corsa alla vendita del debito sarebbe stata quindi poco probabile grazie al nazionalismo degli istituti di credito giapponesi e all'implicazione negativa sull'economia da cui essi stessi dipendono. In altre parole, il Giappone non era la Grecia, la cui crisi del debito era stata innescata dall'elevato indebitamento nei confronti degli investitori stranieri. In ogni caso, nel 2013 il Giappone era il primo paese dell'OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico) per entità del rapporto del debito pubblico sul PIL (Prodotto interno lordo). Questo, attestato ad oltre il 240%, rendeva in ogni caso impellente un risanamento delle finanze pubbliche. Per questo motivo, la seconda «freccia», quella fiscale, non era interamente espansiva, bensì caratterizzata da una flessibilità volta ad ottenere, nel lungo periodo, il risanamento del bilancio pubblico, attraverso il dimezzamento del deficit pubblico (al netto degli interessi) nel 2015 e il pareggio del bilancio nel 2020. Dopo diverse consultazioni con la *task force* di consiglieri economici, il 1° ottobre del 2013 Abe ha preferito avallare la legge promossa nel 2012 dal PD, e votata dal PLD, per l'innalzamento graduale dell'imposta sui consumi, destinata a passare dal 5 all' 8% nell'aprile del 2014 e dall'8 al 10% nell'aprile del 2015. Occorre notare che la conferma delle nuove tasse sui consumi è stata comunque accompagnata da un altro stimolo aggiuntivo pari a un po' più di 5.000 miliardi di yen, segnalando l'effettiva continuazione della politica fiscale espansiva.

La combinazione della prima e della seconda freccia dell'*Abenomics* ha portato a brillanti risultati economici nel 2013. Le ultime previsioni rilasciate dalla banca centrale davano una crescita del PIL del 2,7% per il 2013 e, al netto dell'aumento della tassa sui consumi, dell'1,5% per il 2014, con un tasso di inflazione dello 0,7% al netto dell'aumento della tassa sui consumi nel 2013 e del 3,3% nel 2014 [W/BoJ 31 ottobre 2013, «Outlook for Economic Activity and Prices»].

Ciò detto, le fondamenta economiche dell'*Abenomics* rimanevano, a parere di chi scrive, ancora fragili a un anno dall'inaugurazione, poiché di natura soprattutto finanziaria e improntate ancora sulla *promessa* di una ripresa. A fronte di una mancanza di settori appetibili di investimento su scala internazionale, nel 2013 le grandi banche si sono orientate verso gli investimenti speculativi sul mercato giapponese oppure verso la vendita di grandi quantità di valuta. Sin dalla campagna elettorale per le elezioni generali del 2012, la politica economica espansiva auspicata dal PLD e la prospettiva del raddoppio della liquidità disponibile nel mercato, prefigurando la conseguente svalutazione della moneta in previsione di un aumento dell'inflazione, hanno convinto gli investitori a vendere yen. Ciò ha di per sé contribuito a raggiungere alcuni dei risultati chiave di tale politica, concorrendo a determinare la svalutazione della moneta nazionale, che, a fine 2013, è scesa del 25% rispetto al dollaro in poco più di quattordici mesi. Ciò ha portato non solo all'aumento quantitativo delle esportazioni giapponesi, ma anche ad un considerevole aumento di profitti registrato da quelle multinazionali giapponesi, che contabilizzavano la liquidità in valuta straniera. Inoltre, la fiducia accordata dagli investitori stranieri e interni alle prospettive di crescita del mercato giapponese hanno costituito un altro fattore di traino. L'indice delle 225 maggiori aziende quotate nella borsa valori di Tokyo, il Nikkei 225, ha registrato un rialzo del 57% in poco più di un anno [W/FT 31 dicembre, «Stocks end the year in record territory»].

I sopramenzionati benefici della svalutazione erano comunque controbilanciati – se non superati – da un aumento dei prezzi per le importazioni, soprattutto quelle energetiche. Tale effetto di ritorno era particolarmente sentito poiché, a seguito della chiusura nel settembre 2012 di tutti i reattori nucleari per controlli di sicurezza, il fabbisogno energetico era stato da allora di fatto coperto dalle sole importazioni di combustibili fossili. Vero è che nuove regolamentazioni e la costituzione di nuovi organismi preposti alla sicurezza nucleare [Kitazawa 2014] spianavano la strada alla probabile riapertura, nel 2014, di quei reattori nucleari che avessero rispettato i nuovi, stringenti parametri di sicurezza. Ciò nonostante, la scoperta di nuove perdite di acqua contaminata dalla centrale di Fukushima e la costante opposizione dell'opinione pubblica complicavano la situazione. Come risultato, il conseguente aumento dei prezzi per l'energia contribuiva alla crescita del tasso d'inflazione generale, nascondendo di contro il lento aumento dei salari. La bilancia commerciale del quarto trimestre, inoltre, registrava un netto disavanzo. Il Giappone dipendeva comunque per il 10% dalla domanda estera e, perché l'*Abenomics* funzionasse, avrebbe dovuto fare leva soprattutto sulla domanda interna.

È opportuno, inoltre, sottolineare che gli investimenti finanziari non dipendevano solo dalle riforme neo-keynesiane che avrebbero dovuto sopperire alla scarsa domanda interna, ma anche dalla prospettiva

di importanti riforme strutturali che avrebbero dovuto portare ad un aumento dell'offerta. La promessa di numerosi processi di liberalizzazione e di deregolamentazione costituiva dopotutto la terza freccia dell'*Abenomics*. Problemi quali le elevate barriere tariffarie, soprattutto nel mercato agricolo, la rigidità del mercato del lavoro e la seria crisi demografica entravano nell'agenda economica di Abe per garantire al paese una crescita economica sostenibile. Così, già nell'ottobre del 2012, Abe aveva manifestato la preferenza per politiche di stampo neoliberista, centrate sull'innovazione e sulla crescita di produttività. Una volta al governo, però, egli si è rivelato prudente sulla questione lungo tutto il 2013, nonostante le dichiarazioni ufficiali a favore di una strategia della crescita neoliberista e la decisione di accedere alle trattative per il trattato di commercio multilaterale, il TPP, di cui parleremo più avanti [W/PM 21 giugno 2013, «New Growth Strategy»].

Del resto, le riforme della terza freccia dell'*Abenomics* erano ancora tutte da definire sia perché di natura micro anziché macroeconomica, sia perché le aree da riformare erano molteplici, sia, infine, perché i loro possibili effetti – anche politici – sui diversi gruppi di interessi coinvolti dovevano essere analizzati con attenzione. A tal fine, l'amministrazione Abe ha dimostrato l'intenzione di esaminare le diverse opzioni creando o ricreando importanti comitati economici in seno all'ufficio del primo ministro. Tra questi occorre citare il Consiglio sulle politiche economiche e fiscali (*Keizai zaisei shimon kaigi*), il Consiglio per le politiche sulla scienza e sulla tecnologia (*Sōgō kagaku gijutsu kaigi*) e il Centro per la rivitalizzazione economica (*Keizai saisei honbu*). Tra i membri di quest'ultimo organismo figurava Heizō Takenaka, già promotore delle politiche neo-liberiste e ministro per la Privatizzazione delle Poste durante la presidenza Koizumi. In ogni caso, prima di eventuali riforme strutturali in fase di definizione, gli effetti di breve periodo delle citate politiche fiscali e monetarie espansive giovavano politicamente alla coalizione di governo in occasione delle elezioni per il rinnovo di metà della Camera Alta.

4. *Il consolidamento politico: la fine del parlamento «contorto»*

Le elezioni del luglio 2013 confermavano i risultati del dicembre 2012, incrementando il numero di rappresentanti del PLD da 86 a 115 su un totale di 242. Insieme ai 20 rappresentanti del piccolo partito di coalizione di estrazione buddista, il Nuovo Komeitō, la coalizione di governo otteneva quindi la maggioranza assoluta alla Camera Alta. Nonostante che molti analisti abbiano qualificato tali risultati come una schiacciante vittoria per il PLD, la bassa affluenza alle urne, attestatasi intorno al 52,61%, e il mancato raggiungimento in solitario di una maggioranza assoluta indicavano, ancora, la necessità per la compagine di governo di insistere sull'*Abenomics*. Così, a seguito delle elezioni, Abe abbandonava la proposta di legge costituzionale che avrebbe ab-

bassato il quorum necessario agli emendamenti costituzionali; la modifica dell'art. XCVI peccava sia di scarso traino popolare che di mancato interesse da parte del partito alleato, su posizioni più moderate.

Alla vittoria della compagine di governo corrispondeva la netta sconfitta dell'opposizione, incluso il nascente terzo polo, il conservatore e liberista Partito della Rinascita Giapponese (PRG). Le infelici dichiarazioni del suo leader, Toru Hashimoto, circa la necessità fisiologica di disporre di «donne di conforto» in tempo di guerra hanno letteralmente dimezzato le preferenze accordate al PRG nei seggi assegnati con il sistema proporzionale: dal 20,5% delle elezioni generali nel 2012 al 10,9% [W/AS 13 maggio 2013, «Hashimoto says 'comfort women' were necessary part of war»]. Anche per questo motivo, il capo di Gabinetto Yoshihide Suga ha cercato di smorzare le inclinazioni revisioniste del primo ministro e della compagine di governo a riprova che le elezioni del luglio 2013 costituivano un mandato condizionato all'amministrazione Abe e che, perché questo mandato condizionato non venisse meno era imperativo tener presente le cause della sconfitta elettorale del 2007.

Al di là delle promesse dell'*Abenomics*, l'elettorato premiava Abe a causa di un'insofferenza nei confronti della perdurante fragilità politica interna evidenziata dalle deboli e poco carismatiche leadership che lo hanno preceduto. Dopotutto, le elezioni del luglio 2013 ponevano fine a circa sei anni di parlamento «contorto» (*nejire kokkai*), con la Dieta spaccata. In quel periodo, alla maggioranza dei partiti di governo nella Camera Bassa aveva corrisposto, fatta eccezione per dieci mesi nel 2009-2010, una maggioranza dei partiti di opposizione nella Camera Alta. Il parlamento «contorto» aveva considerevolmente diminuito l'azione legislativa e la capacità di risposta a situazioni di crisi dei *policymakers* giapponesi, ad esempio durante ed in seguito al triplice disastro del marzo 2011. Abe ha saputo sfruttare tale impasse a suo vantaggio, personalizzando l'azione politica attraverso l'aumento di iniziative intraprese dal primo ministro e attraverso l'abile uso dei mezzi di comunicazione di massa, inclusi i servizi di reti sociali quali Facebook. Abe ha quindi beneficiato di un'immagine – in parte creata ad arte – di patriota pragmatico, votato al rilancio dell'economia giapponese. Tale immagine è stata proiettata soprattutto per i primi sette mesi di governo, nell'ambito di un parlamento diviso, ed è servita anche a cooptare i partiti di opposizione minoritari per iniziative tradizionalmente bipartisan quali la nomina del governatore della Banca del Giappone e la legge di bilancio straordinaria del febbraio 2013.

Abe ha potuto sfruttare a proprio vantaggio il prestigio internazionale acquisito a partire dall'esperimento dell'*Abenomics*, rafforzato inoltre da un'attiva diplomazia che lo ha portato a visitare 25 paesi in dodici mesi, un record per un primo ministro giapponese. Inoltre, l'assegnazione delle Olimpiadi del 2020 a Tokyo ha contribuito significativamente alla percezione di una ripresa del Giappone, facen-

do eco agli slogan elettorali PLD. A riprova della ritrovata capacità di fare politica, ben 20 delle 23 iniziative legislative promosse dalla compagine di governo e dalla maggioranza sono state approvate, richiedendo un'estensione del calendario dei lavori parlamentari di soli due giorni. Una differenza ragguardevole rispetto ai precedenti governi [Cucek 2014]. Va infine notato che la popolarità di Abe è dipesa anche dall'intransigenza dimostrata verso il gigante cinese sulla questione territoriale e, come vedremo nella prossima sezione, molte iniziative domestiche e diplomatiche hanno perseguito l'obiettivo di rendere più incisiva la politica estera del Giappone, in sintonia con le inclinazioni personali del primo ministro, in qualità di «impresario», e delle affinità con l'«architetto» Shōtarō Yachi.

5. *Relazioni nippo-cinesi e Realpolitik*

Il 2013 è stato un anno movimentato per le relazioni sino-giapponesi a causa dell'intensificarsi della disputa territoriale. Il contenzioso riguarda la sovranità di un arcipelago di otto isolette nel Mar Cinese Orientale non più grandi di sette chilometri quadrati. La sovranità delle isole Senkaku (in giapponese) o Diaoyu (in cinese mandarino) è rivendicata anche dalla Repubblica di Cina, o Taiwan, anche se la linea dell'attuale governo filocontinentale di Ma Ying-Jeou è a favore di una non meglio definita sovranità del popolo cinese. Un'eccellente descrizione e analisi della storia della disputa territoriale è stata già presentata su queste pagine [AM 2012, pp. 430-48]. Qui basti ricordare che la disputa si è notevolmente intensificata a seguito della decisione del governo nipponico guidato da Noda di nazionalizzare i rimanenti tre isolotti nel settembre 2012, acquisendone i diritti dal proprietario giapponese. A questo ha fatto seguito l'invio quasi quotidiano da Pechino di imbarcazioni e velivoli aerei di proprietà statale nelle acque e negli spazi aerei delle Senkaku e in quelli circostanti.

Il governo cinese è apparso intenzionato a porre in discussione il controllo effettivo dell'arcipelago da parte giapponese e a premere perché Tokyo riconosca l'esistenza di una disputa territoriale. Una maggioranza di giuristi internazionali concorda sulla sovranità giapponese dell'arcipelago, poiché Tokyo ne ha amministrato i territori ininterrottamente dall'acquisizione, poco prima del termine della prima guerra sino-giapponese, nel gennaio del 1895. Inoltre, una tacita intesa risalente al 1972 a favore dell'accantonamento della disputa per tempi migliori (*ryōdo mondai no tanaage no anmoku no ryōkai*) era stata disconosciuta dal governo giapponese nella convinzione che l'intesa in questione potesse indebolire la rivendicazione di Tokyo [Drifte 2013].

Le pressioni cinesi perché venisse riconosciuta l'esistenza di una disputa incontravano quindi un netto rifiuto del governo giapponese. L'invio di rappresentanti del governo Abe lungo il 2013 per aprire la strada del dialogo bilaterale si dimostrava infruttuoso. In tutta proba-

bilità ciò dipendeva dalla cristallizzazione delle posizioni dei giovani governi di Abe e di Xi Jinping, entrambi insediatisi da poco e non sufficientemente forti internamente per fare concessioni alla controparte. Sul fronte giapponese, il rifiuto a riconoscere l'esistenza di una disputa dipendeva anche dalla convinzione della squadra di politica estera di Abe che una qualsiasi concessione avrebbe convinto Pechino dei meriti di una propria politica assertiva, mentre una «posizione risoluta» avrebbe fatto desistere la controparte cinese. Di conseguenza imbarcazioni di proprietà statale, quindi velivoli militari battenti bandiera giapponese e cinese entravano in contatto nelle aree circostanti le isole con cadenza quasi giornaliera. In breve, la disputa nippo-cinese sulla sovranità delle Senkaku/Diaoyu assumeva i contorni del gioco del coniglio (in inglese *chicken game*): le posizioni risolute di Tokyo e Pechino si basavano sull'aspettativa che, alla lunga, la controparte cedesse per prima. Si è però trattato di un atteggiamento che ha portato ad un irrigidimento di entrambi i governi, quando non una politica al rialzo.

Anche in questo caso, per fronteggiare Pechino le strategie dell'amministrazione Abe riprendevano dall'esperienza di governo precedente. La differenza rispetto ai tempi del primo governo Abe era la diversa posizione sul fronte economico.

5.1. *Strategie economiche verso Pechino*

Nel 2013 l'interdipendenza con la Cina a poco a poco cedeva il passo ad un atteggiamento di maggiore circospezione delle aziende giapponesi. Dal 2009 la Cina aveva superato gli Stati Uniti nell'importazione di prodotti giapponesi, arrivando ad assorbire ben il 19% del totale esportato dal Giappone nel 2012 [W/WSJ 19 febbraio 2013, «Japan's Exports Set to Recover, Forecast Says»]. L'interdipendenza economica con la Cina si riflette anche nelle fitte reti di produzione asiatiche nel settore manifatturiero, nonché nelle importazioni giapponesi di materie prime. La Cina, tuttavia, presentava fattori di rischio politico elevati per gli investimenti e per la stabilità dell'interscambio commerciale. Le diverse ondate e l'intensificarsi di dimostrazioni anti-giapponesi a partire dall'inizio di questo secolo hanno sconfinato in atti di vandalismo e boicottaggio contro i prodotti giapponesi, da ultimo in occasione della nazionalizzazione di tre isolotti dell'arcipelago Senkaku/Diaoyu da parte del governo giapponese nel luglio del 2012. Ciò ha spinto i consumatori cinesi a rinunciare all'acquisto dei beni giapponesi, quantomeno per evitare ripercussioni e danni da folle inferocite, soprattutto nel caso di prodotti visibili quali le autovetture. Si stima che i moti del 2012 abbiano causato 120 milioni di dollari di danni a prodotti e beni giapponesi e che la vendita di auto sia calata del 40-50% nei mesi successivi.

In aggiunta, Pechino era anche in grado di usare leve economiche per scopi politici. Già nel 2010, per esempio, aveva bloccato le espor-

tazioni delle «terre rare», cioè quei minerali, estremamente rari in natura, utilizzati nei processi produttivi di superconduttori, fibre ottiche ecc. Si era trattato di una decisione presa in seguito alla detenzione prolungata di un capitano cinese avventuratosi nelle acque delle Senkaku e responsabile dello speronamento di due navi della guardia costiera giapponese. Ancora, nel 2012 il ministro del Commercio cinese aveva suggerito la possibilità di un prolungato boicottaggio poiché la nazionalizzazione delle isole avrebbe «inevitabilmente danneggiato e avuto ripercussioni su [...] relazioni e commercio bilaterale» [Katz 2013, pp. 18-19]. Così, il governo giapponese e le principali industrie si sono mosse nel 2013 per meglio diversificare il rischio con nuovi approviggionamenti di materie prime, investimenti e centri di produzioni esteri al di fuori dalla Cina [Katz 2013].

La dipendenza del Giappone dal mercato cinese era comunque notevolmente aumentata e l'*Abenomics* può considerarsi un'ulteriore linea difensiva da ritorsioni. A ben vedere la strategia di crescita dell'*Abenomics* ha avuto una valenza ulteriore in campo internazionale, non notata dagli analisti: la possibilità per Tokyo di dimostrare, in un periodo di gravi dispute bilaterali con Pechino, che l'economia cinese dipende da quella giapponese quanto o molto più che viceversa. Ciò ha permesso ad Abe di evitare concessioni a proposito sia della disputa territoriale che della spinosa questione del pellegrinaggio al santuario Yasukuni. Lo stesso Abe, nel 2006, aveva rilevato che i problemi della sfera politica non dovevano sconfinare nell'economia, di fatto sostenendo la separazione tra i due campi (*seikei bunri*) per evitare eventuali concessioni da parte del Giappone in seguito alle possibili pressioni economiche della Cina. Questo atteggiamento riflette l'impostazione di Kishi, il quale aveva promosso la stessa linea: nonostante che avesse incoraggiato maggiori scambi commerciali con la Cina continentale, Kishi era infatti stato contrario alla normalizzazione dei rapporti con Pechino [Abe 2006a, pp. 152-153; Soeya 1998, pp. 38-39].

Quindi, è possibile sostenere che l'*Abenomics* sia servita anche a convincere la Cina a evitare ritorsioni economiche per scopi politici. Del resto, nel 2013, una parte considerevole dell'establishment giapponese era convinta sia dell'indebolimento delle basi economiche della Cina a causa dei suoi numerosi problemi strutturali, sia della fine del periodo degli alti tassi di crescita cinesi, con possibili conseguenze per la stessa stabilità sistemica del paese. Queste valutazioni erano sostenute in un saggio molto diffuso e apprezzato in Giappone [Tsugami 2013]. Così, a fine 2013, nonostante il perdurare di tese relazioni politiche, delegazioni di grandi uomini d'affari e di burocrati locali cinesi hanno aumentato il numero di richieste di investimenti giapponesi nel continente, a fronte di un calo degli investimenti diretti esteri giapponesi di quasi il 40% rispetto al 2012. La Cina sembrava provata dal diminuito numero di investimenti giapponesi e, a metà gennaio 2014, nonostante le critiche e la caratterizzazione di Abe

come persona non gradita, in Cina non ci sono state manifestazioni e ritorsioni economiche degne di nota in occasione della visita di Abe al controverso santuario scintoista. Dati i considerevoli interessi economici, da cui dipende la stessa stabilità del regime di Pechino, l'anno si è infatti chiuso con le richieste cinesi affinché il governo e gli imprenditori giapponesi continuassero a fare riferimento all'economia cinese, soprattutto nel settore dei servizi [W/FA 30 dicembre 2013, «Why Chinese-Japanese Economic Relations Are Improving»].

Un ulteriore strumento per contenere l'influenza cinese è rappresentato dalla decisione di Abe dell'aprile del 2013 di prendere parte ai negoziati per il trattato di libero scambio multilaterale battezzato Trans-Pacific Partnership (TPP), con 11 paesi dell'Asia-Pacifico. I negoziati per la formazione di quest'area di libero scambio, che si sono prolungati oltre il periodo sotto esame, sono stati promossi con forza dalla seconda amministrazione Obama per sopperire allo stallo creatosi nei negoziati di Doha (Doha round) in seno all'Organizzazione Mondiale del Commercio. Una delle finalità principali, ancorché implicita, del TPP è chiaramente quella di escludere la Cina. Le ragioni economiche alla base di tale decisione sono che Pechino ha goduto di un vantaggio competitivo con forza lavoro a basso costo, ha garantito una scarsa protezione della proprietà intellettuale e, infine, ha perseguito politiche di dumping sui mercati internazionali, per vendere i manufatti locali sotto costo attraverso la manipolazione dei prezzi e della valuta nazionale, lo yuan. Per il Giappone l'ingresso nel TPP comporterebbe una maggiore integrazione con altre economie del Pacifico e la liberalizzazione di numerosi settori tradizionalmente protetti dalla concorrenza internazionale, quali quelli agricolo, assicurativo e farmaceutico. In questa situazione, Abe ha salutato positivamente l'ingresso del Giappone nei negoziati nel marzo 2013, rimarcandone le implicazioni per la sicurezza nazionale [W/FT 12 aprile 2013, «US and Japan deal paves way for trade talks»]. Tali implicazioni esistono poiché l'interesse americano verso il TPP ha coinciso con la formulazione di una nuova politica estera da parte di Washington, il «Pivot to Asia», incentrata non più sul «Grande Medio Oriente», bensì sull'area dell'Asia-Pacifico.

5.2. *Seguendo le orme del 2006-2007 parte I: la strategia di bilanciamento della potenza cinese*

Prima di salire al potere, Abe delineava con chiarezza la necessità di relazionarsi con Pechino «non attraverso il solo punto di vista delle relazioni bilaterali, bensì attraverso la necessaria costruzione di una strategia di respiro globale.» «In primis – affermava il futuro primo ministro – va ribadita l'alleanza nippo-americana [...], quindi si devono rinforzare le relazioni con paesi quali l'Australia, l'India e quelli

dell'ASEAN.» «Sulla base di tale diplomazia – concludeva Abe – svilupperemo relazioni con la Cina» [Abe 2012].

La strategia delineata da Abe si basava quindi sul convincimento che la crescita di potenza cinese potesse essere bilanciata da un accordo con gli altri principali paesi dell'Asia e con l'Australia e che l'approfondimento dei rapporti con questi paesi avrebbe ammorbidito le posizioni di Pechino. Nell'anno sotto esame, l'elaborazione dei contenuti di tale strategia è stata affidata a Yachi, nominato consigliere speciale del primo ministro, e alla *task force* di politica estera, già responsabile dell'attuazione di una consimile strategia nel 2006-2007. Questa *task force* si concentrava nel *Kantei*, l'ufficio del primo ministro. La messa in atto di tale strategia nel corso del 2013 era la chiara espressione del ruolo politico di Abe nella formulazione della politica estera e dell'apporto fondamentale delle idee e delle strategie del gruppo che componeva la *task force* nella sua attuazione. A sottolineare la preminenza del *Kantei* è stata la nomina del relativamente inesperto Kishida a capo del dicastero degli Esteri e l'effettivo siluramento del vice ministro amministrativo Chikao Kawai nel giugno del 2013. Nel sistema giapponese, il vice ministro politico è affiancato da un burocrate che, come tale, è il rappresentante della burocrazia nipponica, tradizionalmente centrale nei processi di *policy-making* in Giappone. La rimozione di Kawai, a soli nove mesi dalla sua nomina da parte dal precedente governo [W/AS 14 giugno 2013, «Abe set to appoint ally to top Foreign Ministry bureaucratic post»] e la nomina al suo posto di una figura vicina ad Abe e Yachi, Akitaka Saiki, rappresentavano una novità in un paese dove i mandarini-burocrati svolgono un ruolo centrale nella gestione della cosa pubblica.

Sul fronte del bilanciamento della potenza cinese, il cardine della politica estera e di sicurezza del Giappone rimaneva l'alleanza con gli Stati Uniti e, a fronte delle schermaglie con Pechino, il deterrente militare garantito da Washington diventava sempre più importante. Pur mantenendo una posizione di neutralità sulla disputa territoriale sino-nipponica, il governo statunitense continuava a riconoscere la validità del trattato di sicurezza nippo-americano, secondo il quale gli Stati Uniti sono obbligati a difendere l'alleato in caso di attacco. Dato il controllo effettivo di Tokyo sulle isole Senkaku, questo comportava l'impegno americano a difendere il Giappone anche in questo settore strategico. Di conseguenza, in risposta all'annuncio di Pechino, nel novembre del 2013, di una zona di identificazione per la difesa aerea (ADIZ) che includeva le Senkaku/Diaoyu, il governo statunitense ha dato il via al sorvolo da parte di due bombardieri strategici B-52 delle isole contese, definendo nel contempo la mossa di Pechino «un tentativo destabilizzante atto ad alterare lo status quo regionale» [W/DoD 23 novembre 2013 «Statement by Secretary of Defense Chuck Hagel»]. Particolarmente significativa – sempre dal punto di vista della tutela militare data da Washington a Tokyo – è stata l'esercitazio-

ne «*Dawn Blitz*» del giugno 2013, dove forze navali, aeree e terrestri giapponesi hanno eseguito esercitazioni congiunte con la controparte statunitense simulando la riconquista di isole remote. Il fatto che fosse la prima esercitazione congiunta con operazioni anfibie puntava chiaramente a evidenziare la decisione statunitense di intervenire al fianco del Giappone nel caso di un colpo di mano da parte della Cina sulle isole contese. [W/JT 12 giugno 2013, «Japan-U.S. drill to retake remote island kicks off»]

Nell'ottobre del 2013, inoltre, i rispettivi ministri responsabili per la difesa e per gli affari esteri del Giappone e degli Stati Uniti si incontravano per il *Security Consultative Committee* (SCC, anche noto come 2+2) per approfondire le relazioni bilaterali. Al termine delle consultazioni, tenutesi per la prima volta a Tokyo, i due governi ribadivano la volontà – espressa anche dai precedenti governi del PD – di approfondire l'alleanza, siglando un documento congiunto, *Toward a More Robust Alliance and Greater Shared Responsibilities*. In questo documento le parti ponevano come proprio comune obiettivo il perseguimento di una maggiore cogestione, inter-operabilità e modernizzazione delle forze armate, attraverso l'utilizzo di adeguati investimenti. Unitamente al perseguimento da parte di Tokyo – gradito a Washington – del diritto di legittima difesa collettivo, ciò avrebbe reso paritaria la partnership nippo-americana, consentendo di adattare l'alleanza alle nuove e future sfide di sicurezza [W/DoS 3 ottobre 2013, «Joint Statement of the Security Consultative Committee: Toward a More Robust Alliance and Greater Shared Responsibilities»]. Per meglio definire i nuovi ruoli dell'alleanza transpacifica, nonché per mandare un messaggio a Pechino, le due parti promettevano di stabilire nuovi principi guida (*guidelines*) entro la fine del 2014. Probabilmente, però, il raggiungimento del pieno diritto alla legittima difesa collettiva da parte del Giappone – ancora incerto, in quanto presuppone la modifica o una reinterpretazione della Costituzione – costituirà una precondizione per meglio definire l'effettivo ruolo del Giappone in campo militare.

In sostanza, Washington rassicurava l'alleato, ma evitava di rimanere invischiata in un conflitto «per degli isolotti abitati da capre». Questa definizione era stata riportata a chi scrive, nell'autunno del 2009, da un ex direttore del *Japan Desk* presso il dipartimento di Stato, durante un corso all'università Johns Hopkins SAIS. Tale politica rifletteva anche l'accresciuta importanza della Cina come partner commerciale e primo investitore in buoni del tesoro statunitensi. Washington, quindi, dimostrava prudenza circa la possibilità di escalation. Così, ad esempio, la volontà del governo Abe di includere nel diritto all'autodifesa la possibilità di ricorrere ad attacchi preventivi incontrava le obiezioni di Washington. [W/TH 5 ottobre 2013, «US voices objections to Japan's plan to ensure "preemptive strike capabilities»].

Il comportamento cauto di Washington aveva una giustificazione anche nella cosiddetta «*budget sequestration*» ovvero nei tagli lineari al bilancio americano introdotti dal Budget Control Act del 2011. Tali tagli sarebbero scattati automaticamente su un grosso numero di voci di spesa, fra cui, in particolare, quelle del settore della difesa. Nonostante che il Pentagono avesse confermato la precedenza assegnata alle forze militari presenti nel Pacifico nell'ambito del *Pivot to Asia*, l'attenzione della seconda amministrazione Obama verso il ribilanciamento militare e diplomatico in direzione dell'Asia-Pacifico è sembrata diminuire. Ciò era dimostrato, fra l'altro, sia dalla sostituzione della promotrice di tale dottrina, Hillary Clinton, con l'atlantista John Kerry, sia della rinnovata importanza del teatro mediorientale in seguito all'inasprirsi della crisi siriana.

In breve, gli Stati Uniti ribadivano con forza la garanzia dello scudo militare all'alleato e premevano perché Tokyo si caricasse di maggiori responsabilità per la sicurezza regionale, ad esempio con l'adozione del diritto alla legittima difesa collettiva e lo sviluppo congiunto di un sistema di difesa missilistico. D'altra parte, contrariamente alle semplificazioni della pubblicistica e di alcuni analisti, Washington appariva preoccupata per l'aumento delle tensioni sino-giapponesi, arrivando a censurare iniziative dell'alleato giudicate provocatorie. Come visto in precedenza, questo è valso – nel 2013 come già nel 2006-2007 – anche per la delicata questione del revisionismo storico giapponese.

Di conseguenza, il rafforzamento dei rapporti economici e la collaborazione nel settore della sicurezza con altri paesi nell'Asia Pacifico diventavano maggiormente auspicabili per il Giappone. Perciò Abe investiva risorse affinché si riuscisse a contenere l'avanzata della Cina nei mari dell'Asia Orientale, rispondendo all'annuncio dell'ADIZ cinese con il richiamo al diritto internazionale e alla libertà di navigazione, non solo marittima ma anche aerea. Come già aveva fatto nel 2006-2007, Abe ha attivamente cercato di approfondire i rapporti di sicurezza con partner regionali quali l'India e l'Australia. Inoltre, sempre in vista del bilanciamento della potenza cinese, nell'anno sotto esame il primo ministro nipponico ha coltivato i rapporti con il Vietnam e con le nazioni europee, in particolare il Regno Unito. Ma l'apertura diplomatica di maggior peso è stata quella verso la Russia, che ha visto i due governi lavorare per risolvere la disputa territoriale che coinvolge quattro isole dell'arcipelago delle Kurili, occupate dalle forze sovietiche nell'agosto del 1945. Di fronte dell'ascesa regionale della Cina, la Russia ha infatti consentito all'inaugurazione di consultazioni 2+2 tra i rispettivi ministri degli Esteri e della Difesa [W/JT 2 novembre 2013, «Security ties forged with Russia»].

A proposito delle iniziative delineate, due caveat sono d'obbligo. Il primo è che, a parte le intenzioni di Abe e della sua squadra di politica estera, la politica di bilanciamento della potenza cinese non si è tradotta in vere e proprie alleanze militari, soprattutto in virtù della

riluttanza delle potenze regionali, tutte legate all'economia cinese, a rimanere invischiate nella disputa sino-nipponica. Tokyo poteva quindi aspirare, al massimo, ad alcune *ententes cordiales* e al rafforzamento di potenze marittime regionali, India in primis, in funzione anti cinese. Il secondo caveat è che tali iniziative si proponevano di scongiurare l'assertività cinese e «l'avanzata di questa nei mari» (*Chūgoku no kaiyō shinshutsu*) nell'ambito del mantenimento di un'utile multipolarità equilibrata a livello regionale, piuttosto che il perseguimento di una vera e propria politica del contenimento, come veniva spesso imprecisamente asserito anche dalla pubblicistica giapponese.

Le iniziative diplomatiche dell'amministrazione Abe, comunque, si ponevano su una linea di continuità con l'operato del governo Abe del 2006-07. Una linea di continuità che, del resto, è stata seguita da tutti i successivi governi, pur senza eguagliare l'investimento di risorse politiche e finanziarie del secondo governo Abe. Inoltre, con la cosiddetta dottrina dell'«Asia's Democratic Security Diamond», Abe ha inizialmente riproposto (nel dicembre 2012) una politica estera fondata su valori democratici e sul rispetto del diritto internazionale. Anche questa dottrina, in realtà, ricalcava quella dell'«Arco di Libertà e di Prosperità» ideata nel 2006 da Yachi e dal fidato Nobukatsu Kanehara, già direttore della sezione del *Policy Planning* del ministero degli Affari Esteri dal 2006 al 2008, quindi assistente al vice segretario di Gabinetto nel 2013 nel *Kantei* [Kanehara 2012]. A poco a poco, però, imperativi geopolitici e il decrescente interesse di Washington in merito hanno diminuito l'intensità dei riferimenti ai valori universali per concentrarsi soprattutto su questioni concrete, quali la libertà di navigazione e la necessità di attenersi alle regole del diritto internazionale. Dopotutto, come ha notato l'ex ambasciatore a Pechino Yūji Miyamoto, ora consigliere del ministero degli Affari Esteri, «facendo uso della narrativa sui valori universali, quanti paesi si riesce a portare dalla propria parte? [...] ad essere onesti, i paesi dell'Asia Centrale, nonchè il Vietnam e il Myanmar, non sono paesi favorevoli ai valori universali» [Intervista 2013d]. Un discorso che, ovviamente, vale anche per la Russia. Probabilmente, il motivo principale dietro il progressivo abbandono di tale narrativa è riconducibile alle rimostranze ricevute da Mosca durante la formulazione dell'Arco di Libertà e Prosperità, da cui la Russia era esclusa insieme alla Cina, come ricordato da Yachi in un piccolo libro di memorie [Yachi 2010, pp. 144-146].

5.3. *Seguendo le orme del 2006-2007 parte II: l'aumento della forza militare e il rafforzamento dei poteri del primo ministro*

Oltre che sul fronte internazionale, l'amministrazione Abe è stata particolarmente attiva anche sul fronte interno. Abe ha infatti voluto aumentare del 2,2% le spese militari nel bilancio 2013-14, realizzan-

do il maggiore incremento da diciotto anni, ponendosi nel contempo l'obiettivo di un loro ulteriore aumento, pari al 2,6%, nei prossimi cinque anni [W/FT 21 dicembre 2013, «Japan unveils defence plan to counter China»]. Se considerati alla luce dell'auspicata inflazione e del rincaro energetico, tali aumenti possono essere qualificati come timidi. Ciò dipendeva dalla sensibilità verso i bilanci pubblici e dalla perdurante superiorità sul fronte navale rispetto a Pechino. Nel dicembre del 2013, l'amministrazione ha inoltre inaugurato una Strategia per la Sicurezza Nazionale, la prima iniziativa in tal senso lungo la storia moderna del Giappone. Questa auspicava esplicitamente un «più attivo contributo alla pace» anche a fronte di «serie e complesse sfide alla sicurezza nazionale» che includevano «tentativi atti a cambiare lo status quo». La strategia si qualificava come ulteriore strumento per la deterrenza, poiché Tokyo avrebbe risposto «con calma e risolutezza alla rapida espansione e all'incremento delle attività navali ed aeree della Cina» [W/TE 21 dicembre 2013, «Island defence»]. Inoltre, Abe allestiva una commissione governativa che avrebbe studiato la necessità di allentare le eccessive restrizioni sulle esportazioni di armi, con l'obiettivo manifesto di facilitarle verso paesi, quali l'Indonesia e l'India, che non appartenevano agli acquirenti affidabili quali i paesi della NATO (Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico) o dell'ANZUS (Australia, Nuova Zelanda e Stati Uniti). Nel contempo, il rilassamento di tali restrizioni aveva l'obiettivo di favorire lo sviluppo interno della produzione di armamenti.

Similmente alle strategie di politica estera, alcune delle iniziative interne erano sintomatiche delle inclinazioni del primo ministro e, anche in questo caso, riprendevano *identiche* riforme intraprese nel 2006-2007, poi abbandonate dai successori di Abe. Qui ci si sofferma, in particolare, su due di esse.

La prima è stata la volontà di assicurare al Giappone il diritto di legittima difesa collettiva. Tale obiettivo era stato perseguito con forza durante la prima amministrazione Abe attraverso l'allestimento della «commissione per la riconfigurazione delle fondamenta legali per la sicurezza» (*Anzen hoshō no hōteki kiban no saikōchiku ni kan suru kondankai*). Questa commissione aveva fornito all'ufficio legislativo del Gabinetto argomenti giuridici, nonché la ratio, necessari ad un'interpretazione in linea con le responsabilità globali del Giappone sul fronte della sicurezza. Il governo del più moderato Yasuo Fukuda, succeduto ad Abe nel settembre 2007, aveva ignorato le conclusioni della commissione perché non convinto delle argomentazioni su cui erano basate [Intervista 2013e]. Inoltre, nessun governo successivo al primo governo Abe ha mai voluto assegnare priorità alla riforma, anche solo interpretativa, dell'art. IX della Costituzione. Di contro, nel 2013, il governo ha riattivato la commissione, selezionando gli stessi membri della precedente che, non inaspettatamente, erano orientati verso le stesse conclusioni raggiunte nel 2008, secondo le quali sarebbe stata

sufficiente anche solo una reinterpretazione costituzionale ad opera dell'ufficio legislativo del Gabinetto, un'istituzione facente parte dell'esecutivo. Ancora prima delle scontate conclusioni della commissione, Abe nominava alla presidenza dell'ufficio legislativo del Gabinetto, per la prima volta, un funzionario di alto rango del ministero degli Affari Esteri, Ichirō Komatsu, anzichè un giurista come sarebbe stato naturale [W/JT 8 agosto 2013, «Komatsu posting sets stage for reinterpretation»].

Sempre sul fronte interno, Abe ha perseguito riforme di carattere istituzionale e normativo per snellire il processo di *decision-making* e l'unità di comando nell'area della politica estera e di sicurezza, come già esposto in precedenza [Green 2013]. Eppure, a differenza di quanto notato da Green, tali riforme non riflettevano nè la naturale evoluzione di iniziative dei precedenti governi giapponesi nè un consenso bipartisan. Erano bensì riforme care ad Abe. Basti qui soffermarsi sull'iniziativa legislativa governativa che ha contribuito a creare il consiglio per la sicurezza nazionale, che, di fatto, garantisce al primo ministro una maggior capacità di risposta in situazioni di crisi, nonché un ruolo maggiore nello sviluppare la politica estera e di sicurezza, in linea con lo stile presidenziale di Abe e con i suoi sospetti verso il potere detenuto dall'establishment burocratico. Dopotutto, il progetto di legge per il consiglio per la sicurezza nazionale (CSN) era stato preparato già nel 2007, per poi essere, anche in questo caso, silenziosamente scartato da Fukuda, preoccupato dello scavalcamento della rodata macchina burocratica [Intervista 2013e], e dai successori. Dopo il passaggio di una molto controversa legge sulla segretezza, che esigenze di spazio e lo stadio ancora acerbo della questione ci impediscono di discutere, il CSN è stato stabilito nel dicembre del 2013; non a caso, a capo di questo è stato nominato Yachi, assistito dal fidato Kanehara in qualità di vice-direttore.

6. *Le cicatrici della storia e il colpo di coda finale: la visita allo Yasukuni*

Ad un anno esatto dall'insediamento, il 26 dicembre 2013, Abe visitava il sacrario scintoista di Yasukuni. Egli vi si era recato in pellegrinaggio in qualità di principale esponente di opposizione già nell'ottobre del 2012, ma aveva evitato di provocare inutilmente il vicino cinese, una volta al governo, lungo quasi tutto l'anno sotto esame. Del resto, anche in previsione delle elezioni di luglio, il neonato governo Abe non avrebbe potuto permettersi fratture né con l'alleato di governo, il moderato e pacifista NK, né con gli Stati Uniti. Come in passato, ma in maniera più evidente, la volontà degli USA di evitare inutili inasprimenti delle relazioni bilaterali (e trilaterali se si include la Corea del sud) sulla questione del giudizio storico da dare al passato espansionista del Giappone era stata comunicata a Tokyo già prima della prevista vittoria di Abe alle elezioni del 2012 [W/CN9 26 ottobre

2012, «Changes in Leadership and the Future Course of Japan-U.S.-China Trilateral Relations»]. Così, durante la campagna elettorale, di fronte all'esplicita richiesta di una promessa di pellegrinaggio durante il premierato, Abe aveva reso nota l'intenzione di astenersi dal recarsi allo Yasukuni, almeno per il momento, dichiarando: «[dobbiamo] controllare le crescenti tensioni tra il Giappone e la Cina: un'importante missione [per il futuro primo ministro]» [Abe 2012].

Sulla questione dell'interpretazione storica del passato bellico del Giappone, il primo ministro Abe rilasciava pochi chiari indizi circa le proprie convinzioni, spesso in risposta ad accese interrogazioni parlamentari. A fine 2012, in un'intervista al polemico giornale di destra, «Sankei Shinbun», Abe indicava la volontà di superamento delle dichiarazioni Kōno e Murayama. Riguardo alla prima, egli sottolineava la mancanza di documentazione circa il «cosiddetto reclutamento delle cosiddette donne di conforto da parte di autorità militari o governative» [W/SS 31 dicembre 2012 «Abe intabyū»]. Un'affermazione che veniva fatta nonostante le testimonianze dirette, risalenti ai primi anni Novanta, che provavano il contrario [W/NYT 31 marzo 2007, «In Japan, a Historian Stands by Proof of Wartime Sex Slavery»]. Riguardo alla seconda dichiarazione, quella di Murayama, Abe ricordava, nell'aprile 2013, che non l'avrebbe condivisa così com'era stata formulata, comunicando che ne avrebbe rilasciata una nuova, e indirizzata al futuro, nel 2015; cioè a venti anni dalla precedente, e a settanta dalla fine della guerra. Tale dichiarazione è stata seguita da un controverso riferimento all'esperienza coloniale del Giappone, che recitava: «non si può che constatare che non esista né una definizione accademica né una definizione condivisa a livello internazionale su cosa costituisca un'aggressione» [W/KGR 23 aprile 2013, seduta di bilancio presso la Camera Alta]. A fronte, però, delle menzionate sensibilità interne e internazionali sulla questione delle responsabilità storiche del Giappone (anche da parte degli Stati Uniti), il primo ministro a poco a poco evitava di enfatizzare le proprie idee revisioniste, limitandosi al parziale sostegno delle dichiarazioni Kōno e Murayama oppure ad ambigui appoggi a *passaggi* di tali dichiarazioni, oppure rifugiandosi in un più innocuo, ma pur sempre ambiguo, silenzio che delegava le scuse e le spiegazioni al capo di Gabinetto Yoshihide Suga [W/KGR 15 maggio 2013, seduta di bilancio presso la Camera Alta].

Riguardo allo Yasukuni, è possibile ipotizzare che Abe preparasse la strada all'eventualità di una visita durante i primi mesi di premierato, fra l'altro paragonando più volte le visite di un primo ministro giapponese a Yasukuni a quelle di un presidente statunitense ad Arlington. Anche il cimitero militare sulle sponde del Potomac, precisava Abe, non era libero da controversie poiché includeva le salme dell'esercito confederato, che si era battuto a favore della schiavitù [W/KG 10 aprile 2013, «yosan iin-kai»; W/FA luglio/agosto 2013, «Japan is Back: a conversation with Shinzō Abe»]. Durante alcune delle

numerose visite di stato, Abe si recava in pellegrinaggio ai monumenti ai caduti, rivendicando la libertà di qualsiasi capo di stato di visitare memoriali dedicati alle vittime di guerra.

Per evitare un sicuro inasprimento delle relazioni sino-giapponesi e nippo-coreane a causa di un possibile pellegrinaggio di Abe al controverso santuario, la contromossa di Washington è stata decisa ed evidente. Il segretario di Stato Kerry e quello alla Difesa Chuck Hagel, in visita a Tokyo per il citato incontro 2+2 con le controparti giapponesi, andavano a rendere omaggio ai morti di guerra presso il cimitero civile di Chidorigafuchi. Ufficiali statunitensi chiarivano che la visita avveniva su indicazione diretta da parte di Washington, e che il cimitero ai caduti giapponesi in terra straniera durante la seconda guerra mondiale fosse «l'equivalente più prossimo» al cimitero di Arlington [W/JT 3 ottobre 2013 «Kerry, Hagel visit Chidorigafuchi to diminish Yasukuni»].

A conclusione dei primi 365 giorni di governo, nonostante le evidenti pressioni americane e le rimostranze del piccolo partito alleato, Abe rompeva con la «moratoria» delle visite di un primo ministro in carica a Yasukuni; moratoria che, come si è detto, aveva inaugurato egli stesso alla fine del 2006. Di nuovo come si è detto precedentemente, tale decisione è riconducibile soprattutto ai convincimenti personali di Abe e al suo retaggio familiare piuttosto che alla necessità – solo in parte presente – di rassicurare la propria base di supporto. Politicamente, le visite allo Yasukuni continuavano a spaccare l'opinione pubblica, tanto che i principali organi di informazione giapponese, incluso il conservatore e filo-PLD «Yomiuri Shinbun», rimanevano critici. Di certo gli atteggiamenti intransigenti di Cina e Corea del sud verso il dialogo, lungo tutto il 2013, avevano convinto il primo ministro delle scarse prospettive di intesa con i due vicini. Specificamente, la creazione dell'ADIZ cinese a novembre e la restituzione al mittente giapponese di munizioni di emergenza donate dalle forze di auto-difesa ai militari coreani impegnati in Sud Sudan, nel dicembre del 2013, complicavano ulteriormente le relazioni del Giappone sia con la Cina, sia con la Corea del sud [W/S 12 gennaio 2014 «All Out of Ammo»].

La scelta di visitare Yasukuni rendeva le possibilità di un incontro con i vertici cinesi o sud-coreani del tutto impraticabili. A detta del portavoce del ministero degli Affari Esteri cinese: «il primo ministro Abe sbatte la porta del dialogo e non è il benvenuto dal popolo cinese» [W/FMPRC 30 dicembre 2013, «Foreign Ministry Spokesperson Qin Gang's Regular Press Conference on December 30, 2013»]. Anche le scelte simboliche di Abe, quali la visita allo Yasukuni, quindi, inasprivano la disputa politica e diplomatica tra le due grandi potenze regionali. Infine, su esplicita richiesta del vice-presidente Joe Biden, anche Washington faceva sapere di essere rimasta «delusa» dalla decisione di Abe di visitare il sacrario, segnando definitivamente il venire in essere di un dissenso tra USA e Giappone sul fronte dell'interpretazione della storia.

7. *Conclusioni*

La presente analisi dei principali accadimenti politico-economici del Giappone nel 2013 ha evidenziato il ruolo di spicco del primo ministro Abe nell'orientare la ricca agenda politica e le numerose iniziative intraprese da Tokyo. Tale analisi si basa sul convincimento e sulla constatazione che le personalità politiche possono, anche nelle democrazie parlamentari, all'inizio del XXI secolo, imprimere un segno distintivo sul corso politico di un intero paese.

In questa prospettiva, abbiamo visto come le iniziative intraprese dal primo ministro riflettevano sia i suoi convincimenti personali (soprattutto nel settore della politica estera e di sicurezza), sia la necessità di mantenere alto il consenso dell'opinione pubblica. Le fragili basi dell'*Abenomics*, infatti, costringevano il capo di governo giapponese a mantenere alto l'interesse verso le politiche e le riforme economiche. In un certo senso, la genesi stessa dell'*Abenomics* dipendeva dalla lezione che Abe aveva tratta dall'effimera esperienza di governo del 2006-2007: come si è detto, questa si era conclusa prematuramente a causa dell'eccessiva attenzione dedicata dal primo ministro ai temi che erano per lui di specifico interesse, a scapito dell'economia.

Allora come nel 2013, lo spiccato revisionismo storico del primo ministro rimaneva inappetibile per ampi settori della società giapponese o, addirittura, da essi apertamente osteggiato. Ciò è messo in evidenza, fra l'altro, dalla continuativa opposizione dei maggiori quotidiani giapponesi alle visite al controverso santuario di Yasukuni. Il nazionalismo revisionista di Abe ha, inoltre, contribuito a creare un'immagine a tinte fosche della politica estera e di sicurezza del primo ministro, soprattutto nella pubblicisitica straniera. Si deve invece considerare Abe un revisionista storico sì, ma ancora un timido revisionista sul piano internazionale. Sotto la presidenza Abe, quindi, la postura di sicurezza del Giappone si spostava a destra, partendo da posizioni minimaliste. Basti pensare, a questo proposito, al dibattito sul principio della legittima difesa collettiva, qualificato come «diritto naturale» nell'art. 51 della Carta della Nazioni Unite, ma ancora controverso in Giappone a quasi settant'anni dalla fine del secondo conflitto mondiale.

L'attenzione per la figura di Abe poggia anche su due constatazioni. Primo, a meno di una grave crisi finanziaria determinata dall'*Abenomics*, l'amministrazione Abe sembra destinata a durare nel tempo, fino alla regolare fine della legislatura nel 2016. Un segnale in questa direzione è rappresentato dalla constatazione che la popolarità del primo ministro si sia mantenuta elevata nei dodici mesi successivi alle elezioni del dicembre 2012. Nella stessa direzione va il fatto che non si siano ravvisati segnali di dissenso all'interno del PLD. I sondaggi del gennaio 2014 registravano un supporto per l'amministrazione Abe di ben il 62% degli aventi diritto al voto, un livello di popolarità superiore a quella del duraturo Koizumi a un anno dalle elezioni [W/

YS 13 gennaio 2014, «Naikaku shiji kaifuku 62%»; Cucek 2014]. Nel 2014 la compagine governativa dovrà comunque tenere conto della perdurante priorità assegnata dall'elettorato alle questioni economiche e dello scarso interesse verso l'acceso revisionismo storico di Abe. Va detto che la volontà del PLD, se non la necessità del Giappone, di una riapertura delle centrali nucleari a norma potrebbe costituire un altro ostacolo per la compagine di governo, dato che andrebbe contro il volere dell'opinione pubblica nonché dell'alleato NK.

Secondo, se la crescita economica fosse garantita anche nel 2014, il cambio di interpretazione dell'articolo IX della Costituzione diverrebbe una possibilità concreta. Se questa possibilità fosse colta da Abe, il primo ministro, dando un seguito concreto all'evidente desiderio di lasciare un'eredità politica ben definita, nel segno della propria tradizione familiare, contribuirebbe a cambiare i ristretti parametri entro cui si è finora svolta la storia del Giappone post bellico.

Chiave delle abbreviazioni dei riferimenti bibliografici nel testo

AM
2007 «Asia Maior». L'Asia nel «grande gioco». Il consolidamento dei protagonisti asiatici nello scacchiere globale, Guerini e Associati, Milano 2008.
2012 «Asia Maior». Rallentamento dell'economia e debolezza della politica in Asia, Emil di Odoya, Bologna, 2013.

W/BoJ «Bank of Japan» (http://www.boj.or.jp).
W/CN9 «9th CSIS/Nikkei Symposium» (http://channel.nikkei.co.jp/culture/csis2012en/1799).
W/DoD «US Department of Defense» (http://www.defense.gov).
W/DoS «US Department of State» (http://www.state.gov).
W/FA «Foreign Affairs» (http://foreignaffairs.com).
W/FMPRC «Foreign Ministry PRC» (http://www.fmprc.gov.cn).
W/FT «The Financial Times» (http://www.ft.com).
W/JF «Japan Focus» (http://www.japanfocus.org).
W/JT «Japan Times» (http://www.japantimes.co.jp).
W/KGR «Kokkai Kaigi-roku» (http://kokkai.ndl.go.jp).
W/MS «Mainichi Shinbun» (http://mainichi.jp).
W/NKS «Nihon Keizai Shinbun» (http://www.nikkei.com).
W/NYT «The New York Times»(http://www.nytimes.com/).
W/PM «Prime Minister of Japan and His Cabinet» (http://www.kantei.go.jp/foreign).
W/S «Shisaku» (http:// shisaku.blogspot.com).
W/SS «Sankei Shinbun» (http://sankei.jp.msn.com).
W/TH «The Hankyoreh» (http://www.hani.co.kr).
W/TMC «The Monkey Cage» (http://themonkeycage.org).

W/WLC «Wikileaks-Cablegate» (http://cablegatesearch.net).
W/WSJ «The Wall Street Journal» (http://online.wsj.com).
W/YS «Yomiuri Shinbun» (http://www.yomiuri.co.jp).

Abe, Shinzō
2006a *Utsukushii kuni e* (Verso un bel paese), Bungei Shunjū, Tokyo. Ripubblicato con aggiunte minori nel 2013 come *Atarashii kuni e* (Verso un nuovo paese), Bungei Shunjū, Tokyo.

2006b *Abe Shinzō taironshū: Nippon wo kataru* (Raccontare il Giappone – una raccolta di dibattiti con Shinzō Abe:), PHP Kenkyūjo, Tokyo.

2012 *Abe Shinzō, Sakurai Yoshiko no intabyū* in «Sakurai Live!» Puntata del 26 ottobre 2012 disponibile presso: (http://www.genron.tv/ch/sakura-live/archives).

Abe, Shinzō e Hisahiko Okazaki
2004 *Kono kuni wo mamoru ketsui* (Decisi a proteggere questo paese), Fusōsha, Tokyo.

Abe, Shinzō, Yoshiko Sakurai e Kimindo Kusaka
2011 *Rondankai: munō seiken shushō ha mazu Yasukuni ni sanka se yo* (Dibattito pubblico: il primo ministro di questo governo incompetente deve, prima di tutto, visitare lo Yasukuni) in «Voice» n.398, febbraio, pp. 46-57.

Akasaka, Tarō
2006 *Abe naikaku 'kōmyō ga tsuji'no kichi to kyō* (Le fortune e sfortune del governo Abe al bivio verso grandi traguardi), in «Bungei Shunjū» 84, n. 16, pp. 208-215. Bungeishunjū, Tokyo.

Capannelli, Giovanni
2014 *Il Giappone e la promessa dell'Abenomics* in «Aspenia» 63, gennaio, pp. 114-120.

Cucek, Michael
2014 *Abe Shinzo one year on: what have we learned?*, presentazione presso Temple University, Tokyo, 9 gennaio.

Green, Michael J.
2013 *Japan is Back: Unbundling Abe's Grand Strategy*, Lowy Institute for International Policy, dicembre.

Drifte, Reinhard
2013 *The Senkaku/Diaoyu Islands Territorial Dispute between Japan and China: Between the Materialization of the "China Threat" and Japan*

"*Reversing the Outcome of World War II*"?,in «UNISCI Discussion Papers», 32, May 2013, pp.9-62.

Intervista
2012 Intervista rilasciata all'autore da Shōtarō Yachi il 22 novembre 2012, a Tokyo.

Intervista
2013a Intervista rilasciata all'autore sotto condizione di anonimato da un accademico giapponese il 18 febbraio 2013, a Tokyo.

Intervista
2013b Intervista rilasciata all'autore da Michael J. Green, ex capo degli affari asiatici al Consiglio per la Sicurezza Nazionale degli Stati Uniti durante la prima amministrazione Bush (2001-2005), il 9 luglio 2013 a Tokyo.

Intervista
2013c Intervista rilasciata all'autore sotto condizione di anonimato da un alto funzionario dell'amministrazione Bush, il 1° luglio 2013, a Tokyo.

Intervista
2013d Intervista rilasciata all'autore da Yūji Miyamoto, ex ambasciatore a Pechino (2005-2009) e consigliere per il ministero degli Affari esteri, il 23 luglio 2013, a Tokyo.

Intervista
2013e Intervista rilasciata all'autore da Yasuo Fukuda, ex primo ministro, il 1° ed il 23 luglio 2013, a Tokyo.

Kanehara, Nobukatsu
2011 *Senryaku gaikō genron: a grand strategy of Japan for the 21st century* (Principi di diplomazia strategica: una grand strategy del Giappone per il 21° secolo), Nihon Keizai Shinbun Shuppansha, Tokyo.

Katz, Richard
2013 *Mutual Assured Production* in «Foreign Affairs» vol. 92, n. 4, luglio/agosto, pp.18-24.

Kitaoka, Shinichi
2001 *Kishi Nobusuke: yashin to zasetsu* (Nobusuke Kishi: ambizioni e insuccessi), in Akio Watanabe (ed.), *Sengo Nihon no saishōtachi*, Chūō Kōronsha, Tokyo, pp. 143-174.

Kitazawa, Kōichi
2014 *The Fukushima Nuclear Accident – Lost opportunities for reform behind the safety myth*, in Barak Kushner, Yōichi Funabashi (ed.), *Japan's Lost Decades* (titolo provvisorio), Rebuild Japan Initiative Foundation, Tokyo, in corso di pubblicazione [traduzione di Giulio Pugliese].

Kobayashi, Keichirō
2014 *Macroeconomics and the Two Lost Decades: Changing Economic Policies*, in Barak Kushner, Yōichi Funabashi (ed.), *Japan's Lost Decades* (titolo provvisorio), Rebuild Japan Initiative Foundation, Tokyo, in corso di pubblicazione [traduzione di Giulio Pugliese].

Kuroda, Haruhiko
2005 *Zaisei kinyū seisaku no seikō to shippai: gekidō suru Nihon keizai* (Successi e fallimenti delle politiche monetarie e fiscali: l'economia giapponese in tumulto), Nihon Hyōronsha, Tokyo.

Kushner, Barak
2014 *Men to Devils, Devils to Men: Japanese War Crimes and Chinese Justice*, Harvard University Press, in corso di pubblicazione.

Magozaki, Ukeru
2012 *Sengoshi no shōtai: 1945-2012* (La vera immagine della storia del dopoguerra), Sōgensha, Ōsaka.

Morris-Suzuki, Tessa
2013 *The Re-Branding of Abe Nationalism: Global Perspectives on Japan*, in «The Asia-Pacific Journal», vol. 11, Issue 28, n. 1, July 15.

Pugliese, Giulio
2009 *The Resurgence of Nationalism in China and Japan: A Comparative Analysis*, in «Orientalia Parthenopea», vol. X, Orientalia Editrice, Napoli, pp. 209-222.

2014 *Neo-classical Realism and the Japanese government's China Policy*, tesi di Ph.D. in corso di lavorazione (capitolo su Abe presentato presso un simposio internazionale sulle relazioni sino-giapponesi, Università di Leeds, gennaio 2014: «Abe and China balancing»).

Rekishi Kentō iinkai
1995 *Daitōa Sensō no Sōkatsu* (Quadro d'insieme sulla Guerra per la Grande Asia Orientale), Tentensha, Tokyo. – citato in Saaler

Sven, *Could Hosokawa Morihiro's political comeback restore sanity to Japanese politics?*, in «Japan Focus», 26 gennaio.

Soeya, Yoshihide
1998 *Japan's Economic Diplomacy with China, 1945-1978*, Clarendon Press, Oxford.

2005 *Nihon no 'midoru pawā gaikō: sengo Nihon no sentaku to kōsō* (La diplomazia di una 'media potenza:' la struttura e le scelte del Giappone post-1945), Chikuma Shobō, Tokyo.

Toshiya, Tsugami
2013 *Chūgoku taitō no shūen* (La fine dell'ascesa cinese), Nihon Keizai Shinbun Shuppansha, Tokyo.

Uesugi, Takashi
2007 *Kantei hōkai - Abe seiken meisō no ichinen* (La caduta del Kantei: l'anno perduto del governo Abe), Shinchōsha, Tokyo.

Yachi, Shōtarō
2009 *Gaikō no senryaku to kokorozashi* (Ambizioni e strategie della diplomazia), Sankei Shinbun Shuppan, Tokyo.

Yachi, Shōtarō e Tomohiko Taniguchi
2011 *Sōgōteki nichibei anzen hoshō kyōryoku ni mukete* (Verso una completa cooperazione nippo-americana nella politica di sicurezza), in *Aratana kokusai junjo ni okeru sōgōteki nichibei anzen hoshō taisei kōchiku no kanōsei* (La possibilità di costruire una completa cooperazione nippo-americana nella politica di sicurezza in un nuovo ordine internazionale), Waseda Daigaku nichibei kenkyū kikō, Tokyo.

Il «Vulcano sotto la neve»: in ricordo di Võ Nguyên Giáp (1911-2013) combattente per la libertà, campione della lotta anticoloniale

di Sandra Scagliotti[1]

Il problema che dovevamo risolvere era questo:
come un paese contadino e semifeudale potesse ribellarsi
e battere l'aggressione, come potesse arrivare a liberarsi.
Le invasioni precedenti venivano da un mondo
che, dal punto di vista culturale e di livello tecnologico, era simile a noi.
Adesso, invece, il problema si poneva in modo diverso,
era necessario battersi contro un paese industrializzato.
Võ Nguyên Giáp[2]

Il leggendario generale Võ Nguyên Giáp si è spento il 4 ottobre 2013, nell'anno in cui Italia e Vietnam hanno celebrato i quarant'anni di relazioni diplomatiche bilaterali. Asia Maior ha chiesto a Sandra Scagliotti, presidente del Centro Studi Vietnamiti di Torino e membro del Consiglio dell'Associazione nazionale Italia-Vietnam di commemorare la figura di uno dei protagonisti della lotta anticoloniale in Asia, un Napoleone che non volle mai farsi primo console o imperatore. *M.T.*

1. *Il primo laureato al concorso*

Quinto di sette figli, Võ Nguyên Giáp era nato il 25 agosto 1911 a An Xá, nel Việt Nam centrale. Il padre, Võ Quang Nghiêm, letterato minore e medico, insegnava nella scuola del villaggio; venne arrestato nel 1946 e morì quello stesso anno, nel carcere di Huế; il nonno materno aveva combattuto nel *Cần Vương* – uno dei primi atti di resistenza armata, nel 1885, della classe dirigente tradizionale contro l'invasione coloniale francese.

1. Questo scritto si basa su articoli apparsi in varie annate, in «Mekong, notizie dal Fiume e dintorni – organo di stampa dell'Associazione Nazionale Italia Vietnam e Quaderni Vietnamiti, editi dal Centro di Studi Vietnamiti di Torino. Il testo riprende ampiamente i contributi di Nguyễn Văn Hoàn – tratto da «Mekong Notizie dal fiume e dintorni» (Centro di Studi Vietnamiti, Torino), n. 2/2008 - e di due saggisti italiani, Pino Tagliazucchi e Sergio Ricaldone.
2. *Rivoluzionario, professore e generale. Un'intervista di Pino Tagliazucchi a Võ Nguyên Giáp*, ibidem, p. 25.

Nell'estate 1925, il giovane Giáp, ultimati gli studi presso la scuola elementare Đồng Hới, si recò a Huế, dove avrebbe dovuto sostenere l'esame d'ingresso al prestigioso Istituto Quốc Học, che aveva accolto fra i suoi allievi anche Hồ Chí Minh. Il padre volle accompagnarlo; gli aveva dato il nome Nguyên Giáp – letteralmente «primo laureato all'esame di concorso» – per propiziargli il successo negli studi letterari. Tuttavia, giunto al cospetto della commissione, il timido studente dichiarò il solo nome Võ Giáp, fatto che indispettì l'anziano genitore, il quale gli imporrà, in seguito, di adottare il nome completo. In quel concorso, Giàp si classificò secondo, ma, per tutto il resto dell'anno, fu il primo della classe. A Huế, conobbe uno dei grandi intellettuali della resistenza anti coloniale, Phan Bội Châu, che viveva in residenza coatta e, nel 1926, partecipò alle manifestazioni per la morte di Phan Chu Trinh, un altro fra i gloriosi punti di riferimento della resistenza. Il giovane militante si unì, successivamente al Partito comunista, organizzando scioperi studenteschi e proteste contro la Francia coloniale.

Giáp si trasferì poi a Hà Nội per continuare gli studi in qualità di autodidatta presso la scuola superiore Albert Sarraut, che disponeva di una classe riservata ai liberi candidati; sostenne l'esame e, anche questa volta, risultò il migliore. Nel corso dei suoi studi, intraprese un'intensa attività pubblicistica e, di notte, coltivò le sue passioni: il pianoforte e la lettura, con particolare attenzione alle biografie di Napoleone e Sun Tzu.

Ottenuto il diploma, Giàp fu assunto come insegnante di storia e di francese presso la scuola privata Thăng Long; nel contempo, s'iscrisse alla facoltà di giurisprudenza dell'Università d'Indocina per seguire corsi di economia giuridica. Risale a quel periodo la sua collaborazione con il celebre geografo francese Pierre Gourou, che Giàp assisté nelle ricerche sulle estensioni abitative delle campagne del centro Việt Nam, coadiuvandone gli studi sulla quotidianità contadina, una questione che lo aveva interessato sin dall'adolescenza; oltre ai celebri *réportages* sugli scioperi dei lavoratori nella fabbrica di ferrovie Trường Thi e nella fabbrica tessile di Nam Định, Giáp aveva infatti redatto numerose cronache che mettevano in luce le difficoltà della vita rurale. A Hà Nội, mentre il fronte del popolo [*Mặt trận Bình dân*] insorgeva dovunque, soprattutto nelle grandi città, il giovane militante venne eletto presidente dell'unione dei giornalisti, diresse i quotidiani di partito e fondò una nuova testata, *Le Travail*; nel 1937, col nome d'arte Vân Đình, insieme a Trường Chinh, darà alle stampe il volume *La questione contadina*.[3] In un'intervista concessa a John Kleinen, nel 1994, l'anziano professor Gourou ricorderà il suo ex-studente vietnamita come dotato di «forte capacità di concentrazione, curiosità estrema e acuta intelligenza»[4].

3. Truong Chinh, Vo Nguyen Giap, *Van de dan cay*, Su That, Hanoi 1959, pubblicato nel 1937 e nel 1938 con gli pseudonimi Qua Ninh e Van Dinh.

4. D. Bréelle, *Les géographes et la pensée coloniale française: l'Indochine à travers les thèses de Charles Robequain et Pierre Gourou*, in «Cybergeo, European Journal of Geography, Epistémologie, Histoire de la Géographie, Didactique», document 442 (http://cybergeo.revues.org/22043).

2. *Giàp e il compagno Tran*

Mentre la situazione internazionale evolveva rapidamente, in un pomeriggio del maggio 1940, Võ Nguyên Giáp s'incamminò verso il lago Ho Tây; nella via Cổ Ngư, lo attendeva la sua giovane moglie, Nguyễn Thị Quang Thái, con in braccio la figlioletta che non aveva ancora compiuto un anno di vita. Ebbero solo il tempo di scambiarsi poche parole; nessuno avrebbe potuto presagire che non si sarebbero rivisti mai più. Giàp era in partenza per la Cina; con Phạm Văn Đồng, uno dei fondatori del Partito comunista indocinese, oltrepassò il confine e, per la prima volta, incontrò la figura leggendaria della rivoluzione vietnamita, che aveva visto solo in una vecchia fotografia, esposta nella scuola Quốc Học, a Huế.

Per ripercorrere le vicende legate a Võ Nguyên Giáp, grande protagonista della prima guerra del Việt Nam, occorre ricordare che tutto aveva preso avvio quando, nel 1940, il «compagno Tran» era arrivato a Kunming, capoluogo e della provincia cinese dello Yunnan; questi era entrato in contatto con il giovane comandante, a capo di una base segreta del partito comunista indocinese che, in quei mesi, puntava a creare le condizioni per la lotta di liberazione in Việt Nam. Il «compagno Tran» altri non era che Hồ Chí Minh e, di lì a poco, quel piccolo gruppo di militanti, in contatto con le sedi clandestine del partito site nel delta del fiume Rosso, tra Hà Nội e Hải Phòng, si ritrovò nella grotta di Pác-Bó, nella provincia vietnamita di Cao Bằng, in pieno territorio della minoranza nùng, fra le montagne e a un solo chilometro dalla frontiera con la Cina.

La storia politica e militare del Vietnam, dal 1941 al 1975 – le due guerre, quella con la Francia, dal 1947 al 1954 e quella con gli Stati Uniti, dal 1965 al 1975 –, è imprescindibile dalla storia di Giàp; la sua vita e la sua persona sono inestricabilmente legate a quelle vicende. Non si tratta tuttavia, solo di «storia militare» – che, del resto, viene trattata in numerosi libri francesi e statunitensi; è una storia che riflette la straordinaria capacità del popolo vietnamita e dei suoi dirigenti, di giocare sulle debolezze dell'avversario; una storia che, rispecchia aspetti salienti della storia coloniale e della guerra fredda.

Nel dicembre 1944, sul fronte di Cao Bắc Lạng, Võ Nguyên Giáp fu nominato comandante dell'esercito vietnamita. Con la vittoria della rivoluzione, fu nominato ministro della difesa e, dal 1948, dopo la vittoria nel Nord del Viet Nam, fu promosso generale a quattro stelle, comandante in capo dell'esercito nazionale e della milizia vietnamita. Fu poi eletto membro del comitato centrale e del comitato politico del partito e divenne deputato nell'assemblea nazionale, restando in carica dalla prima all'ottava legislatura (1946-1992).

Si può dire che, dalla lotta anti coloniale contro i francesi – terminata con la battaglia di Điện Biên Phủ –, sino al conflitto anti statunitense – concluso dalla storica vittoria del 1975 –, Võ Nguyên Giáp fu un personaggio di primo piano nella storia della lotta del

popolo vietnamita, noto e ammirato in patria, celebre all'estero per il suo genio strategico e per le sue clamorose vittorie. Lo storico militare statunitense, Cecil Currey, che gli ha dedicato un'opera, allude alla «vittoria ad ogni costo» e al «genio vietnamita Võ Nguyên Giáp»[5]; sarebbe tuttavia più corretta la definizione adottata da un altro celebre militare, il generale Trần Văn Trà, secondo il quale Giáp «fu il comandante più attento a risparmiare ogni singola goccia di sangue dei suoi soldati». Altrettanto significativo ciò che scrisse lo storico Pino Tagliazucchi, che aveva intervistato Võ Nguyên Giáp sul tema dell'evoluzione del pensiero da Phan Bội Châu a Nguyễn Ái Quốc [Hồ Chí Minh]: «Bisogna evitare di presentare Võ Nguyên Giáp come un generale all'antica, una figura alla Napoleone; Giáp – decorato con la medaglia d'oro, il maggior riconoscimento del partito e della nazione –, è invece un grande stratega moderno e uomo politico».

3. *All'ombra del baniano. La cerimonia del Vulcano sotto la neve*

Un episodio in particolare, a nostro avviso, può far luce sull'intuito e sull'intelligenza tattica del generale, posti al servizio di una strategia politica rivoluzionaria di cui Hồ Chí Minh è stato il leader più prestigioso. Il 16 agosto 1945, prima di marciare verso la città di Tây Nguyên, per combattere i giapponesi, il comandante Giáp officiò una sorta di cerimonia rivolta all'unità dell'esercito di liberazione posta sotto il suo comando; quella celebrazione avvenne sotto un vecchio baniano – simbolo della civiltà risicola del delta del Fiume Rosso –, e probabilmente, non per caso. Giàp conosceva le lingue delle popolazioni del luogo e faceva affidamento sull'unità delle genti del Việt Nam; in *Naissance d'une armée*, il generale ha descritto i rapporti con le minoranze, i nùng, i tho, i man, che abitavano la prima zona liberata: «Prima di affrontare il problema dell'insurrezione – scriveva – bisogna conquistare il popolo»[6].

In conformità a quella necessaria unità di popolo, nel quadro della strategia della lotta per l'indipendenza nazionale delineata da Hồ Chí Minh, sotto il banano, Giàp si accingeva a realizzare, l'unità territoriale del Việt Nam. Baniano è, infatti, la definizione comune di una grande pianta arborea dalle numerose radici avventizie che s'impiantano nel terreno; alle radici si affiancano fusti secondari; con il passare degli anni, il fusto originario muore e l'albero si suddivide in tante parti, quanti sono i fusti secondari. Il celebre storico Charles Fourniau, paragona il baniano all'essenza stessa della nazione vietnamita, dove alla sostanziale unità territoriale e culturale, si

5. C. Currey, *Victory at any cost. The genius of Viet Nam's Gen. Vo Nguyen Giap*, Brasseys's Inc, Washington 1997.

6. Una versione di questi scritti di Giàp si può trovare in Võ Nguyen Giáp, 'Naissance d'une armée', in *Récits de la résistance vietnamienne*, Maspero, Parigi 1966; *Propos du général Giap recueillis par Tran Cu. Peuple héroïque. Souvenirs de militants*, Éditions en Langues Étrangères, Hanoi, 1961, pp. 87-146.

contrappongono diversità e contrasti che, pur tuttavia, sono alla base di un'identità nazionale che niente, nel corso del tempo, ha potuto incrinare. Percorrendo il territorio vietnamita, dal Nord all'estrema punta Sud di Cà Mau, lungo la strada n°1, di pianura in pianura, si riscontrano accenti, canzoni e cibi che hanno ciascuno carattere particolare; nondimeno, è sorprendente constatare l'omogeneità del popolo vietnamita che condivide una storia millenaria e può risalire ad antenati comuni. Perciò ci piace pensare che, per il generale, la scelta di officiare la cerimonia sotto il baniano, simbolo della diversità culturale del Việt Nam, non sia stata casuale.

La lunga vita di Võ Nguyên Giáp coincide con lo spazio temporale in cui il popolo vietnamita, per riconquistare l'indipendenza nazionale, ha dovuto lottare contro gli eserciti le maggiori potenze del XX secolo; varie generazioni vietnamite del Novecento sono state segnate e coinvolte in questo titanico confronto; ogni classe e ogni ceto sociale: gli intellettuali tradizionalisti, i modernisti, gli operai, i contadini, i bonzi, i preti cattolici e le 54 popolazioni sul territorio vietnamita. Nessuna forma di lotta è stata esclusa: alfabetizzazione di massa, scioperi, manifestazioni, forme diverse di cultura popolare, rituali religiosi. Tuttavia, solo quando s'è potuta tracciare una strategia politica di lunga durata e ampio respiro, patriottica, socialista e di intense relazioni internazionali, la scelta militare, imposta dalle circostanze storiche, è stata quella che alla fine decise le sorti del paese. Tutto ciò fu reso possibile solo nel 1930, in seguito alla formazione del Partito comunista indocinese e all'emergere di due figure dirigenti di formazione marxista leninista ed eccezionale spessore umano e politico, quali Hồ Chí Minh e Giàp, che hanno saputo portare a sintesi, rendendole complementari e vincenti, le loro intuizioni politiche e militari. Nessuno, allora, avrebbe potuto immaginare che, da un improvvisato esercito di contadini, affamati e male armati, potesse nascere un movimento di liberazione, guidato da un gigante del pensiero strategico, come Giàp, che nei decenni successivi, dopo trent'anni di guerra, era riuscito a mettere in crisi, politicamente e militarmente la più grande potenza militare della storia contemporanea.

Se il comandante veniva dipinto come un uomo energico, freddo e determinato – fatto che gli varrà il soprannome di *Núi lửa*, «vulcano sotto la neve» –, occorre pensare che il suo contegno glaciale portava traccia di una lunga sofferenza dovuta a drammi familiari: la sua prima moglie, Quang Thái era stata arrestata nel maggio 1941, condannata a vita e ancora non è chiaro se si uccise in cella o fu uccisa dalle torture; sua cognata – una partigiana che si era formata in Unione Sovietica – venne fucilata e una delle due sorelle maggiori, Vo Thi Diem, morì in un anno imprecisato nella base di resistenza del Quang Binh (provincia del Nord Viet Nam).

4. *Una sfida temeraria*

Dopo Điện Biên Phủ, che segnò la sconfitta dell'esercito francese, l'esempio del Việt Nam costituì un punto di riferimento per tutti i popoli subalterni. In Algeria, a Cuba e in altre colonie, altre rivoluzioni indipendentiste incalzavano. Le conseguenze di quella sconfitta colonialista segnarono i decenni successivi e il Việt Nam – un paese sino allora conosciuto da pochi col suo vecchio nome coloniale di Indocina, collocato ai margini del campo socialista – divenne centrale negli sconvolgimenti in atto nel vecchio mondo coloniale; la strategia della «guerra di popolo», elaborata da Giàp, in un paese contadino e non attrezzato militarmente, fu utilizzata come modello dai movimenti di liberazione del terzo mondo.

Il significato di quella vittoria è sintetizzato dallo stesso Giàp:

> «Il nostro popolo e il nostro esercito hanno vinto un nemico molto potente, grazie alla loro ferma determinazione a combattere e vincere per conquistare l'indipendenza nazionale, perché fosse assegnata la terra ai contadini, per la pace e il socialismo. […] La guerra di popolo condotta da un esercito popolare, può a giusto titolo, essere considerata come conquista decisiva, più importante di qualsiasi arma, per i paesi d'Asia, Africa e America Latina. […] Nessun esercito imperialista, anche il più potente, nessun generale imperialista, anche il più esperto, può vincere un popolo, seppure debole e piccolo, che sappia ergersi risolutamente e lottare unito sulla base di una giusta linea politica e militare».[7]

Lo stesso giorno della resa di Điện Biên Phủ, si stava svolgendo a Milano, presso il teatro Anteo, una grande assemblea di quadri comunisti cittadini, alla presenza di Palmiro Togliatti, segretario generale del PCI. Ricorda Sergio Ricaldone:

> «Mentre stavo svolgendo il mio intervento alla tribuna, in nome della F.G.C.I. [Federazione Giovani Comunisti Italiani], arrivò di corsa un giovane compagno dall'Unità e mi consegnò un dispaccio della Reuters che annunciava la resa dei francesi. Un boato di applausi accolse quell'annuncio. Tutti i compagni in piedi sfogarono il loro grande entusiasmo per quella vittoria, percepita come un passaggio centrale del collasso che già stava disgregando i vecchi imperi coloniali. Incrociando lo sguardo di Togliatti, seduto alla presidenza, notai una punta di scetticismo per quel po' di entusiasmo, forse giudicato eccessivo, per ragioni sulle quali tornai a riflettere nei giorni successivi. Quella vittoria militare di Giàp appariva infatti come una sfida oltremodo temeraria all'imperialismo – non tanto a quello francese, in fase declinante, ma soprattutto a quello americano –, rispetto alle scelte di *realpolitik* compiute da Mosca e dal movimento

7. Nguyen Khac Vien, *Il Vietnam contemporaneo,* Editrice Aurora, Varese 1987, pp. 83-84.

> comunista in tema di rapporti internazionali, basate sulla 'coesistenza pacifica tra i due sistemi' e il rispetto delle 'zone di influenza' concordate a Yalta, che sanciva il mantenimento del precario equilibrio bipolare per una fase non breve. […] Il mantenimento della pace era pertanto considerato una priorità assoluta. Un'esigenza peraltro sempre condivisa dai comunisti vietnamiti, che però erano altrettanto attenti a individuare le possibili brecce e i punti deboli nel rigido schema 'bipolare' attraverso cui far passare il diritto dei popoli oppressi dal colonialismo di poter lottare con qualsiasi mezzo – inclusa la lotta armata –, per la propria indipendenza nazionale. Una evidente e lungimirante anticipazione: il riconoscimento delle 'diversità', era la condizione per mantenere unito il movimento comunista internazionale. Diritto questo che, dieci anni più tardi, sarà apertamente riconosciuto e sancito da Togliatti nel famoso "memoriale di Yalta"» [8].

La «guerra di popolo» teorizzata da Giàp giungerà al suo vittorioso epilogo nel corso della resistenza anti americana, nella primavera del 1975. In poco più di trenta giorni, l'esercito popolare e i guerriglieri, cosiddetti *việt cong*, riuscirono a compiere la marcia di circa 1.000 chilometri, dal 18° parallelo al delta del Mekong. In rapida sequenza furono liberate le città vietnamite i cui nomi, avevano a lungo occupato le prime pagine dell'apparato mass-mediatico planetario. Nella travolgente avanzata dell'esercito di popolo condotto da Giàp, Huế, Đà Nẵng, Quảng Trị, Khe San, Đông Hà, rese tristemente celebri da tanti anni di guerra, furono rapidamente liberate; dopo 4.952 giorni, la lunga guerra di liberazione contro gli Stati Uniti d'America e il loro esercito fantoccio, consumò così le sue ultime ore. Era il 30 aprile del 1975, un giorno che il popolo vietnamita continua a ricordare con orgoglio, come con orgoglio ricorda, nella commozione per la sua perdita, il comandante del popolo. Ed è un orgoglio legittimo, nella memoria dell'uomo e del comandante che ha insegnato al mondo che libertà e indipendenza non sono mai merci barattabili.

8. Da una memoria di Sergio Ricaldone, fra i fondatori e più attivi militanti dell'Associazione Nazionale Italia-Vietnam. Con Giàp, Ricaldone aveva instaurato un rapporto di collaborazione e amicizia durante gli anni della lotta di liberazione anti americana. Il suo commento è tratto da un documento scritto in occasione del 100° compleanno del generale. Cfr. www.tribunodelpopolo.it/giap-il-grande-stratega-della-guerra-di-popolo.

Indice dei nomi

La costruzione di un indice di nomi asiatici presenta una serie di problemi. In molti paesi, il nome viene prima del cognome, come in Occidente. In altri, ad esempio la Cina e il Giappone, viene prima il cognome e poi il nome. In India, poi, quelli che vengono utilizzati come cognomi sono spesso nomi castali o, a volte, titoli (in genere appartenuti a qualche avo, ad es. Khan) o, semplicemente, il titolo professionale proprio (questo era il caso di un importante politico scomparso alcuni anni fa, Rajesh Pilot, che aveva assunto quel cognome perché ex pilota nell'aviazione militare indiana) oppure il titolo della professione appartenente ad un avo (ad es. Bakshi, che era poi il funzionario incaricato di pagare le truppe in epoca Moghul). In certi casi, il nome castale è però citato per primo (in genere in forma abbreviata), mentre viene utilizzato come cognome l'ultimo nome. Si può quindi dare il caso di padri con figli assolutamente legittimi che, però, portano un «cognome» diverso dal loro. Quanto meno, però, ciascun indiano fa un uso coerente e continuativo dei propri nomi e del «cognome». In Indonesia, invece, le cose si complicano ulteriormente: non solo non ci sono, in genere, dei cognomi, ma il singolo non fa necessariamente un uso sempre uguale dei propri nomi (li può aggiungere, li può togliere, li può citare in ordine diverso in tempi diversi). In considerazione di tutto ciò, nel caso di nomi e di cognomi (o di nomi che sono esplicitamente usati come cognomi) utilizzati all'occidentale (prima il nome e poi il cognome), il cognome è citato per primo, seguito da una virgola. Nel caso di cognomi e nomi che vengono normalmente utilizzati alla cinese (prima il cognome, poi il nome), questi vengono riportati senza virgola fra il primo e il secondo. Nel caso di nomi indonesiani, questi vengono citati nella successione in cui li utilizzano i rispettivi proprietari, ovviamente senza virgola.

Abbott, Tony 270
Abdullah, Abdullah 76-7, 80
Abe, Shinzō 15-6, 21,24-5, 31, 64, 156, 223, 296, 369, 398-9, 401, 409-14, 418-40
Abhisit, Vejjajiva 230
Acharya, Bondita 118
Advani, Lal K. 124-7
Ahluwalia, Montek Singh 139
Ahmadinejad, Mahmud 36-7, 39, 41-45, 50, 295
Ahmadzai, Ashraf Ghani 76
Ahn Cheol-soo 377
al-Assad, Bashar vd. Assad
Allegra, Theodore 291
Amanklychev, Annakurban 59
Ambani, Anil 122
Ambani, Mukesh
Anwar, Ibrahim 237, 240, 245-6, 248, 250-1, 254-5, 257
Aquino II, Benigno 331
Aquino III, Benigno 329-36
Aquino, Corazon 331
Araghchi, Abbas 47
Aref, Mohammad Reza 41, 43
Arroyo, Gloria 333
Arsala, Hedayat Amin 77
Ashton, Catherine 281, 287
Asō Tarō 399, 420
Assad, Bashar 27
Aung San Suu Kyi 216, 219-20, 224-5, 222
Awang, Abdul Hadi 247
Azad Kalam, Abul 168, 170
Azam, Ghulam 168
Azevedo, Roberto Carvalho de 157
Aziz, Sartaj 92
Aziz, Nik Abdul 247
Badawi, Abdullah 237, 239
Bae, Kenneth 383
Baird, John 204
Bakrie, Aburizal 267
Ban Ki-moon 218
Bandaranayake, Dharmasiri 189
Bandaranayake, Shirani 181, 183, 185-6
Bansal, P. K. (Pawan Kumar) 131
Baradar, Abdul Ghani 79
Basumatary, Saito 118
Beech, Hannah 192
Berdymukhammedov, Gurbanguly 58, 61, 66
Bhagwat, Mohan 124-5
Bhalla, Surjit S. 110-1
Bharti, Uma 125
Bhattacharya, Mainuddin
Bhutto, Benazir 87, 89
Bhutto-Zardari, Bilawal 84
Binay, Jejomar 332
Blake, Robert 65
Blunk, Siegfried 300
Bo Xilai 14, 16, 341-2, 346, 348, 354
Bonino, Emma 53
Bowatte Indarathana Thera 191
Browning, Philip 337
Bugti, Nawab Akbar 87
Bush, George W. 18, 33, 412-3, 417
Cameron, David 204, 254
Carney, James 73
Cayley, Andrew 299
Cesare, Caio Giulio 129
Chang Song-thaek 369, 379-81, 383, 405
Chaudhry, Iftikhar Muhammad 83-4
Chaudhury, Shoma 119-20, 161
Chauhan, Shivraj Singh 125
Chea, Sim 277-9
Chen Shui-bian 357
Chen Yunlin 362
Chen Zhili 401
Chiang Pin-kung 362
Chidambaram, Palaniappan 144
Chiu Yu-bin 363
Choe Ryong-hae 380, 387, 391
Choi Yoon-hee 403
Chowdhury, Salahuddin Quader 169
Chung Hong-won 371
Clark, T. Randt 32
Cole, J. Michael 337
Congo, Anwar 268
Corona, Renato 333
Cynn, Christine 268
Daniilidis, Denis 62
Das, Hema 118
Daudzai, Mohammed Omar 454
Deles, Teresita 335
Deng Xiaoping 18, 339, 346, 353-4
Deng Yuwen 389
Dias, Lakshan 185
Dikshit, Sheila 133, 137
Dinh Loc 305
Dostum, Abdul Rashid 76-7
Drèze, Jean 100, 113, 115-8

Duch, vd. Kaing Guek Eav
Einhorn, Robert 401
Elbegdorj, Tsakhiagiin 393-5
Erdoğan, Recep Tayyip 64
Ershad, Muhammad 176
Esfandiari, Haleh 50
Estrada, Joseph 332-3
Faleomavaega, Eni 292-4
Fazlullah, Mullah 93
Fazlur, Maulana 90
Froman, Michael 317
Fukuda Yasuo 435-6
Fukuda, Takeo 24, 296
Gadkari, Nitin 124
Galaboda Aththe Gnanasara 191
Gandhi Mahatma122
Gandhi, Rahul 122, 127-131, 135, 137-8
Gandhi, Sonia 22, 98-100, 104, 110, 127-9, 155
Gandhi, Varun 125
Ganguly, A. K. (Asok Kumar) 160, 162
Gharazi, Mohammad 41, 43
Ghosh, Jayati 109, 116-7, 119
Giáp Võ Nguyên 445-51
Gilani, Yusuf Raza 84
Gill, K. P. S. (Kanwar Pal Singh) 123
Giustozzi, Antonio 78, 80
Goebbels, Joseph 111
Gourou, Pierre 446
Gul, Abdullah 63-4
Guo Yongxiang 348
Haddad-'Adel, Gholam 'Ali 41
Hagel, Chuck 31, 400, 438
Harn Yawnghwe 218
Hashimoto Toru 399, 426
Hasina, Sheikh 167, 171, 175-9
Hattotuwa, Sanjana 191
Hazare, Anna (o Kisan Baburao Hazare) 134, 138
Henares, Kim 333
Heng, Samrin 278
Hilal, Qutbudin 77
Hitler, Adolf 399
Hla Min 214
Hồ Chí Minh 446-9
Hoffa, James 319
Hok, Lundy 278
Hollande, François 50
Hong Lei 392
Hor, Namhong 280, 292
Hu Jintao 17-8, 402-417
Hu Yaobang 18, 354
Hun, Mana 278
Hun, Manet 278
Hun, Mani 278-9
Hun, Manith 278
Hun, Sen 273-5, 277-87, 290, 292-5, 297
Hussain, Mamnoon 83, 90-1, 297
Hwang Kyo-ahn 378
Hyon Yong-chol 380
Ieng, Sary 299
Ieng, Thirith 299
Islam, Mirza Azizul 174-5
Jalili, Sa'id 41-4
Jame'i, Ahmad Masjed 45
Jayasuriya, Upul 186
Jiang Jiemin 348
Jiang Zemin 348
Jin Canrong 402
Kaing, Guek Eav 298
Kamaruzzaman, Muhammad 168
Kang Myong-do 393
Karimi, Sher Mohammed 73
Karma, Mahendra 102
Karrubi, Mehdi 46
Karzai, Abdul Qayum 76-7
Karzai, Hamid 66, 69-80
Kasper-Ansermet, Laurent 299-300
Kaul, Vivek 119
Kayani, Ashfaq Parvez 83, 90
Kazianis, Harry 32
Ke, Kim 278
Kejriwal, Arvind 133-4, 136-8, 161
Kerry, John Forbes 26-7, 31, 51, 73, 319, 387, 433, 438
Khajiev, Sapardurdy 59
Khamenei, 'Ali 36-7, 40-7, 52
Khamenei, Mojtaba 42
Khan, Imran 15, 86, 89
Khan, Khyal Mohammed 76
Khan, Mohammed Ismail 76
Khatami, Mohammad 36, 41-5, 48, 52
Khieu, Samphan 298-9
Khiu, Kanharith 291
Khondker, Mainuddin 173
Khurshid, Salman 22, 92
Kim Il-sung 378, 382, 386, 393-4
Kim Jong-il 375, 379, 381
Kim Jong-nam 393-3

Kim Jong-un 369-70, 378-383, 385, 387-8, 391, 393-5, 405-6
Kim Kwan-jin 373
Kim Kyok-sik 380
Kim Kyong-hui 379
Kim Yong-hyun 406
Kim Yong-joon 371
Kim Yong-nam 393
Kim Yong-pan 374
Kleine-Ahlbrandt, Stephanie 392
Kleinen, John 446
Ko Ko Gyi 215
Kotwal, Ashok 110-1
Kumar, Ashwani 101, 131
Kumar, Nitish 126
Kumar, Rajiv 111
Kuruppasserry Varkey, Thomas 98
Lankov, Andrei 392, 394
Lee Kuan Yew 246
Lee Myung-bak 295, 370, 377, 384, 388, 400, 402
Lee Seok-ki 378
Lee Seong-hyon 390
Lee Teng-hui 359
Lemonde, Marcel 300
Li Baodong 390
Li Chuncheng 348
Li Keqiang 16-7, 21-3, 341
Li Kequian 20
Li Yuanchao 394
Liu Tienan 348
Liu Yunshan 344
Lon Nol 274, 294
London, Jonathan 307, 309
Ma Ying-jeou 337, 357, 360, 362-3, 427
Macrae, Callum 193
Mahathir, Mohammad 240, 245
Mammedov, Ovezmammed 58
Mansour, Akhtar Mohammed 78
Marcos, Ferdinando 331-2
Marcos, Ferdinando junior 333
Marcos, Imee 333
Marcos, Imelda 333
Marshall, Andrew 32
Masina, Pietro 321
Massoud, Ahmad Shah 76
Massoud, Ahmad Zia 76
Maulana vd. Azad, Abul Kalam
Mehsud, Hakimullah 93
Meng Jianzhu 353
Menon, Shivshankar 196
Meredov, Raşit Öwezgeldiýewiç 62
Merkel, Angela 26
Misuari, Nur 335
Miyamoto, Yūji 434
Mohaqiq, Mohammed 76
Mojaddedi, Sibghatullah 77
Monfared, Jafar Mili 46
Moon Jae-in 374
Mortzavi, Sa'id 37-8
Mudaber, Sadeq 72
Mujahid, Ali Ahsan Mohammad 168
Mukherjee, Pranab 103, 145
Murugkar, Milind 110-1
Musavi, Mir Hoseyn 43, 46
Musharraf, Pervez 83, 86-8, 91
Mustafa, Seema 125
Naeem, Mohammed Nadir 77
Najafi, Mohammadali 46
Napoleone Bonaparte 445-6, 448
Narayanasamy, V. [per cosa stia la "V" non si sa] 136, 138
Natalegawa, Marti 269-70
Netanyahu, Benjamin 53
Newman, Merril 383
Nguyễn Ái Quốc, vd. Ho Chi Min
Nguyen Phuoc Tuong 306
Nguyen Tan Dung 306
Nguyễn Thị Quang Thái 447
Nguyễn Văn Hoàn 445
Nimalaruban, Ganeshan 187
Nizami, Motiur Rahman 169
Noor, Atta Mohammed 76
Norodom Sihanouk 277, 285
Nuon, Chea 298
Nyazov, Saparmyrat 58-9, 65
Obama, Barack 14-5, 17, 19-20, 24-7, 29, 50-3, 92-3, 95, 294, 315, 318-9, 322, 400, 402, 430, 433
Onn bin Jaafar 239
Oppenheimer, Joshua 268
Pak Pong-ju 381, 405
Park Chung-hee 24, 370
Park Geun-hye 16, 24-5, 369-71, 373-5, 377-8, 386-8, 395, 397-402
Patel, Dinesh 102
Patel, Nand Kumar 102
Pegu, Janki 118
Peiris, G. L. 201, 204
Peiris, Mohan 185-7
Phạm Văn Đồng 447

Phan Bội Châu 446-48
Phan Chu Trinh 446
Pillay, Navi 185, 202
Pistelli, Lapo 53
Piya, Uthayo 233
Pol Pot 274, 280, 296, 299
Pol, Saroeun 278
Prabhakaran, Balachandran 193
Prabhakaran, Velupillai 193
Pugliese, Giulio 24
Pushpakumara, Sanjeewa 189
Putin, Vladimir 18
Qalibaf, Mohammad Baqer 41, 43
Qasemi, Ibrahim 77
Quader Mollah, Abdul 168-71
Rabbani, Salahuddin 79
Rafsanjani, 'Ali Akbar Hashemi 36, 40-5
Rahman, Ziaur 168
Rahmon, Emomali 66
Rahnavard, Zahra 46
Raja, Pervez Ashraf 83
Rajan, Raghuram 150
Rajapaksa, Basil 183
Rajapaksa, Chamal 195
Rajapaksa, Gotabhaya 187, 192, 196
Rajapaksa, Percy Mahendra (noto Mahinda) 181-5, 188, 191, 193-7, 199, 202-3, 205, 209-210
Ramaswamy, Bharat 110-1
Rambukwella, Keheliya 189
Ramdev, Baba (Ramkrishna Yadav) 134
Ramgoolam, Navin Chandra 457
Rana, Mohammad Sohel 172
Rangarajan, Chakravarthi 100
Rassoul, Zalmai 76
Ratnayake, Daya 198
Razak, Abdul, Hussein 239
Razak, Azizan bin Abdul 252
Razak, Najib Tun 15, 237, 239, 248, 254, 256, 260, 335
Regina Elisabetta 204
Rezai, Mohsen 41, 43
Ri Yong-gil 380
Ri Yong-ho 380
Ricaldone, Sergio 445, 450-1
Rizwi, Gowher 175
Rodley, Carol 280, 291, 293
Rodman, Dennis 382, 394
Roh Moo-hyun 376
Rohani, Hassan 35-6, 40-7, 49-51, 53
Rushford, Greg 322
Sam, Rainsy 274, 279-84, 286-7
Samarasinghe, Mahinda 200
Sar, Kheng 277-9
Sarobi, Habiba 76
Sarraut, Albert 446
Sayeedi, Delwar Hossain 168-70
Sayyaf, Abdul Rasul 76-7
Schmidt, Eric 382
Scot, Marciel 292
Sen, Amartya 117
Shahrani, Wahidullah 77
Sharif, Mian 84
Sharif, Nawaz 79-80, 83, 85-6, 89-94
Sharif, Raheel 91
Sharif, Shahbaz 86
Sharma, Anand 158-9
Sharma, Ruchir 330
Shateri, Hassan 48
Shauketaly, Faraz 188
Shear, David 317
Sherzai, Gul Agha 77
Shinawatra, Thaksin 229-31, 297
Shinawatra, Yingluck 229-33, 298
Shwe Mann 225
Sifton, John 282
Silva, Sarath N. 197
Singh, Karpal 244
Singh, Manmohan 21-2, 92, 99, 110, 127, 129, 146-9, 196, 202-5
Singh, Rajnath 124-5
Singh, Raman 124
Singh, Satyindra 200
Singh, V.P. 134
Sinha, Yashwant 124
Snowden, Edward 20, 26
Soltanifar, Mas'ud 46
Somsak, Jeamteerasakul 233
Spanta, Rangin Dadfar 72, 74
Sreenevasan, Ambiga 256
Stiglitz, Joseph 323
Subbarao, Duvvuri 150
Suharto, Haji Mohammad 263, 266-8
Sukarno 267-8
Sultanzoi, Mohammed Daud 77
Sun Tzu 446
Suthep, Thaugsuban 230-31
Swaraj, Sushma 124, 138
Tagliazucchi, Pino 445, 448

Tahir-ul-Qadri, Maulana 83
Taib, Harun (vedi Harun, Taib)
Tan Qinshan 389
Tata, Ratan 122
Tejpal, Tarun 160-2
Tellis, Ashley 33
Thayer, Carlyle 305-6, 318
Thein Sein 213-15, 217, 219, 221, 223-226
Tillekeratne, Manjula 185
Togliatti, Palmiro 450-1
Trường Chinh 446
Truong Tan Sang 303
Tuong Lai 306
U Wirathu 217
Ul-Haq, Zia 85
Vadra, Priyanka 128
Vajpayee, Atal Behari 91
Van Binh 307
Vân Đình, vd. Giàp
Varney, Ashutosh 120
Velayati, 'Ali Akbar 41, 43
Verma, J. S. (Jagdish Sharan) 159
Viet Dao 308
Vijay, Nambiar 217
Võ Quang Nghiêm 445
Vu Duc 314
Vu Lan 307
Wan Azizah, Wan Ismail 237, 245
Wang Yongchun 348
Wardak, Abdul Rahim 76-7
Wibowo, Pramono Anung 267
Wickramasinghe, Ranil 184-5
Wickrematunge, Lasantha 188
Wimala 217
Wirathu, Ashin 190
Won Sei-hoon 374
Wu Shengli 403
Xi Jinping 14, 16-21, 60, 64, 291-2, 341-6, 348, 353-4, 356, 380, 387, 391-2, 398, 401-3, 428
Yadav, Ramkrishna (vedi Ramdev, Baba)
Yang Kun 348
Ye Htut 224
Yim, Chhay Li 279
Yim, Leang 279
Yoon Sukjoon 396
You, Hockri 278
Yudhoyono, Susilo Bambang 263, 265-7, 269-70
Zakir, Abdul Qayum 78
Zardari, Asif Ali 79, 83-4, 87, 89
Zarganar 215
Zarif, Mohammad Javad 35, 46, 49-52
Zhang Mingqing 362
Zhou Yongkang 346-8, 353
Zia, Khaleda 168-9, 176-8

«Asia Maior» e i volumi da essa pubblicati

1) Giorgio Borsa e Paolo Beonio-Brocchieri (a cura di), *Asia Major. Un mondo che cambia*, Ispi/il Mulino, Bologna 1990;

2) Giorgio Borsa e Paolo Beonio-Brocchieri (a cura di), *L'Altra Asia ai margini della bufera. Asia Major 1991*, Ispi/il Mulino, Bologna 1991;

3) Giorgio Borsa (a cura di), *Le ultime trincee del comunismo nel mondo. Asia Major 1992*, Ispi/il Mulino, Bologna 1992;

4) Giorgio Borsa (a cura di), *La fine dell'era coloniale in Asia Orientale. Asia Major 1993*, Ispi/il Mulino, Bologna 1993;

5) Giorgio Borsa e Enrica Collotti Pischel (a cura di), *Luci e ombre sullo sviluppo in Asia Orientale. Asia Major 1994*, CSPEE/il Mulino, Bologna 1994;

6) Giorgio Borsa e Giovanna Mastrocchio (a cura di), *Tra Democrazia e neo-autoritarismo. Asia Major 1995*, CSPEE/il Mulino, Bologna 1995;

7) Giorgio Borsa e Giovanna Mastrocchio (a cura di), *Integrazione regionale e ascesa internazionale. Asia Major 1996*, CSPEE/il Mulino, Bologna 1996.

8) Giorgio Borsa (a cura di), *Continua il miracolo asiatico? Asia Major 1997*, CSPEE/il Mulino, Bologna 1997;

9) Giorgio Borsa (a cura di), *L'Asia tra recessione economica e minaccia nucleare. Asia Major 1998*, CSPEE/il Mulino, Bologna 1998;

10) Giorgio Borsa e Michelguglielmo Torri (a cura di), *L'incerta vigilia del nuovo secolo in Asia. Asia Major 1999*, CSPEE/il Mulino, Bologna 1999;

11) Giorgio Borsa, Corrado Molteni e Francesco Montessoro (a cura di) *Crescita economica e tensioni politiche in Asia all'alba del nuovo millennio. Asia Major 2000*, CSPEE/il Mulino, Bologna 2000;

12) Giorgio Borsa, Corrado Molteni e Francesco Montessoro (a cura di), *Trasformazioni politico-istituzionali nell'Asia nell'era di Bush. Asia Major 2001*, CSPEE/il Mulino, Bologna 2001;

13) Elisa Giunchi, Corrado Molteni e Michelguglielmo Torri (a cura di), *L'Asia prima e dopo l'11 settembre. Asia Major 2002*, CSPEE/il Mulino, Bologna 2003;

14) Corrado Molteni, Francesco Montessoro e Michelguglielmo Torri (a cura di) *Le risposte dell'Asia alla sfida americana. Asia Major 2003*, CSPEE/Bruno Mondadori, Milano 2004;

15) Corrado Molteni, Francesco Montessoro e Michelguglielmo Torri (a cura di), *Multilateralismo e democrazia in Asia. Asia Major 2004*, Bruno Mondadori, Milano 2005;

16) Michelguglielmo Torri (a cura di), *L'Asia negli anni del drago e dell'elefante 2005-2006. L'ascesa di Cina e India, le tensioni nel continente e il mutamento degli equilibri globali*, Guerini e Associati, Milano 2007;

17) Michelguglielmo Torri (a cura di), *L'Asia nel «grande gioco». Il consolidamento dei protagonisti asiatici nello scacchiere globale*, Guerini e Associati, Milano 2008;

18) Michelguglielmo Torri e Nicola Mocci (a cura di), *Crisi locali, crisi globali e nuovi equilibri in Asia*, Guerini e Associati, Milano 2009.

19) Michelguglielmo Torri e Nicola Mocci (a cura di), *L'Asia di Obama e della crisi economica globale*, Guerini e Associati, Milano 2010.

20) Michelguglielmo Torri e Nicola Mocci (a cura di), *Ripresa economica, conflitti sociali e tensioni geopolitiche in Asia*, Emil di Odoya, Bologna 2011.

21) Michelguglielmo Torri e Nicola Mocci (a cura di), *L'Asia nel triangolo delle crisi giapponese, araba ed europea*, Emil di Odoya, Bologna 2012.

22) Michelguglielmo Torri e Nicola Mocci (a cura di), *Rallentamento economico e debolezza della politica in Asia*, Emil di Odoya, Bologna 2013.

Diego Abenante è professore associato di Storia e istituzioni dell'Asia presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università di Trieste, dove insegna Storia e istituzioni dei paesi afroasiatici e Storia e istituzioni dell'Asia meridionale. Tra le sue pubblicazioni: *La colonizzazione di Multan: Islam, potere, istituzioni nel Panjab sud-occidentale (1848-1922)*, E.U.T., Trieste, 2004; *La crisi afghana e il contesto regionale*, 3-4/2010, *Afriche e Orienti*, 2011; ha curato, con Elisa Giunchi, il volume *L'Islam in Asia meridionale: identità, interazione, contaminazione*, Franco Angeli, Milano, 2006. Fa parte del gruppo di «Asia Maior» dal 2010.

Danila Berloffa si è laureata in Studi Internazionali presso l'Università di Torino e ha svolto un Dottorato di ricerca in Relazioni Interculturali presso la facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Genova, specializzandosi in Storia dell'India. Durante il Dottorato, è stata studentessa affiliata presso la Delhi University, e ha scritto una tesi dal titolo: *L'evoluzione del Nazionalismo Indù durante il governo guidato dal Bharatiya Janata Party dal 1998 al 2004*. Quello presente in questo volume è il primo contributo per «Asia Maior».

Stefano Caldirola, insegna Storia contemporanea dell'Asia presso l'Università degli Studi di Bergamo. È docente presso l'MBA "Global Business and Sustainability" di ALTIS (Post Graduate School of Business and Society) dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano e presso l'Executive Master per l'Internazionalizzazione d'Impresa del Nuovo Istituto di Business Internazionale (NIBI) di Milano. È stato tra il 2005 ed il 2007 titolare del corso di Storia dell'Asia meridionale presso il corso di laurea in Scienze Diplomatiche ed Internazionali dell'Università degli Studi di Trieste ed ha collaborato tra il 2004 ed il 2005 con la Rani Durgavati University di Jabalpur, Madhya Pradesh, India. Ha pubblicato due monografie: *Gli adivasi della Narmada: un caso paradigmatico di integrazione e conflitto nell'India contemporanea*, CESMEO, Torino 2011 e *Indiani in Malesia: dimensione politica di una minoranza* Quaderni Asiatici, 2013. Quello presente in questo volume è il primo contributo per «Asia Maior».

Marzia Casolari è ricercatore in Storia moderna e contemporanea dell'Asia all'Università di Torino. Ha una laurea in Storia Orientale, conseguita presso l'Università di Bologna e un dottorato in Storia, Istituzioni e Relazioni Internazionali conseguito presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Pisa. Fa parte del gruppo di «Asia Maior» dal 2004 e ricopre la carica di presidente.

Michela Cerimele svolge attività di ricerca presso il dipartimento di Scienze umane e sociali dell'Università di Napoli L'Orientale (settore disciplinare: Storia e Istituzioni dell'Asia) ed è docente di Governance internazionale e diritti umani presso la LinkCampus University di Roma. Dal 2009 è ricercatrice nel quadro di un progetto europeo sul mondo dei lavoratori e dei sindacati in Vietnam, di cui coordina le attività di ricerca sul campo; più di recente ha svolto attività di consulenza per l'UNDP (United Nations Development Programme). Negli anni passati, ha svolto attività di insegnamento presso La Sapienza di Roma e l'Università di Witwatersrand di Johannesburg sui temi dello sviluppo internazionale, con particolare riferimento per le evoluzioni asiatiche in una prospettiva storica. Si è laureata in Scienze Politiche presso L'Orientale di Napoli, dove ha anche conseguito il dottorato di ricerca in Geografia dello Sviluppo, e ha conseguito un Master of Science in Development Studies presso

la School of Oriental and African Studies dell'niversità di Londra. Fa parte del gruppo di «Asia Maior» dal 2006.

Vitaliano Civitanova è lo pseudonimo di uno studioso che lavora per una ONG in Thailandia e che, per motivi di sicurezza, preferisce tenere l'anonimato.

Francesca Congiu ha conseguito il Master of Science in Asian Politics (MSc) presso la SOAS dell'Università di Londra e il dottorato di Ricerca in Storia, Istituzioni e Relazioni Internazionali dell'Asia e dell'Africa presso l'Università di Cagliari. Attualmente è assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Scienze Sociali e delle Istituzioni dell'Università di Cagliari. È autrice di *Stato e società nella Cina contemporanea. Dalla rivoluzione all' "armonia sociale"*, Carocci Editore, Roma 2012 e di *Made in Taiwan. Organizzazione politica e sindacale in una fabbrica globale*, Carocci Editore, Roma 2014. Fa parte del gruppo di «Asia Maior» dal 2007.

Marco Corsi ha conseguito il titolo di Dottore di Ricerca in Sociologia dello Sviluppo presso l'Università degli Studi di Pisa. Ha pubblicato, tra l'altro, *Communalism and the Green Revolution in Punjab*, in «Journal of Development Societies», 22, 2, 2006; *Local wishes vs, social costs. The Karur industrial district* in «South Asia Research», 23, 1, 2003; *Rivoluzione Verde e Violenza in Punjab*, in E. Basile, M. Torri (a cura di), *Il subcontinente indiano verso il terzo millennio. Tensioni politiche, trasformazioni sociali ed economiche, mutamento culturale*, CSPE/Angeli, Pavia/Milano 2002, pp. 191-219. Fa parte del gruppo di «Asia Maior» dal 1996.

Fabio Indeo ha conseguito il titolo di Dottore di Ricerca in Geopolitica presso l'Università degli Studi di Trieste. Attualmente è ricercatore esterno non strutturato presso l'Università degli Studi di Camerino. Dal 2010 svolge il modulo d'insegnamento «Conflitti e risorse energetiche» al Master in «Peacekeeping and Security Studies», presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Roma Tre. Tra le sue pubblicazioni: Italy and Central Asia, EUCAM Policy Brief-National Policy Series (European Union Central Asia Monitoring), No.2, July 2012; *The geopolitical consequences of the US-Russian "military airbase race" in Central Asia*, in «The China and Eurasia Forum Quarterly», vol.8, N°3, 2010. Fa parte del gruppo di «Asia Maior» dal 2011.

Marco Milani è dottorando di ricerca in Storia, Istituzioni e Relazioni Internazionali dell'Asia e dell'Africa moderna e contemporanea presso l'Università di Cagliari. Si occupa di relazioni inter-coreane e relazioni internazionali dell'Asia orientale. È visiting researcher presso l'Institute for Peace and Unification Studies della Seoul National University e responsabile della sezione Asia-Pacifico del sito internet di geopolitica «Cronache Internazionali». Quello presente in questo volume è il primo contributo per «Asia Maior».

Nicola Mocci è assegnista di ricerca dell'Università di Sassari presso il Dipartimento di Scienze Politiche, Scienze della Comunicazione e Ingegneria dell'Informazione. Ha conseguito il dottorato di ricerca in Storia, Istituzioni e Relazioni Internazionali dell'Asia e dell'Africa presso l'Università di Cagliari e ha svolto un biennio di post dottorato all'Université Paris VII, Denis Diderot, di Parigi. Ha in corso un progetto di ricerca sulla storia dei lavoratori nei porti container del Sud-est asiatico e del Giappone. Con il gruppo di ricerca internazionale «In The Same Boat?, Shipbuilding and ship repair workers: a global labour history (1950-2010)», basato all'International Institute of Social History di Amsterdam, ha in corso una ricerca sulla storia dei costruttori e

riparatori di navi in Thailandia. Fa parte del gruppo di «Asia Maior» dal 2007 e ricopre la carica di vice presidente.

Barbara Onnis è ricercatore in Storia e Istituzioni dell'Asia presso il Dipartimento Storico Politico Internazionale dell'Università degli Studi di Cagliari. Si occupa di storia della Cina contemporanea e di lingua e cultura cinese. È autrice di *Shanghai. Da concessione occidentale a metropoli asiatica del terzo millennio*, Franco Angeli, Milano 2005, *La Cina nelle relazioni internazionali. Dalle guerre dell'oppio a* oggi, Carocci, Roma 2011, e di numerosi altri saggi. Fa parte del gruppo di «Asia Maior» dal 2010.

Piergiorgio Pescali è giornalista. Accanto all'attenzione per le nazioni di cultura buddista rette da governi socialisti, si interessa di servizi sociali della chiesa cattolica nei paesi asiatici. Nella Cambogia dilaniata dalla guerra civile ha incontrato i leader dei khmer rossi, tra cui Pol Pot, mentre nella Birmania governata dai militari, dove si reca regolarmente dalla fine degli anni Ottanta, ha incontrato diverse volte la leader democratica Aung San Suu Kyi. Dal 1996 è uno dei pochi giornalisti che ha visitato la Corea del Nord, dove si reca regolarmente, e ne ha testimoniato i drastici e veloci cambiamenti che stanno delineando lo sviluppo sociale, politico e economico. Per Emil, nel 2010, ha pubblicato «Indocina». Fa parte del gruppo di «Asia Maior» dal 2010.

Giulio Pugliese è dottorando presso l'Università di Cambridge. Ha conseguito una Laurea breve (con lode) in Relazioni Internazionali dell'Asia e dell'Africa presso l'Università degli studi di Napoli "L'Orientale", un Master of Arts (Honors and Distinction) in Economia Internazionale e Studi Asiatici presso la Paul H. Nitze School of Advanced International Studies (SAIS), Johns Hopkins University. Tra le attività recenti ha tradotto dal giapponese all'inglese saggi del Prof. Masataka Kōsaka, l'E.H. Carr giapponese, di prossima pubblicazione per i tipi di Bloomsbury. Su «Chūō Kōron», sempre in giapponese, ha pubblicato un articolo-dibattito sulle relazioni nippo-sino-americane con i Prof. Ronald Dore e Ezra Vogel. È visiting scholar presso il National Graduate Research Institute for Policy Studies di Tokyo, sotto la supervisione del Prof. Shinichi Kitaoka, per il completamento del *fieldwork* per la tesi di Ph.D. Quello presente in questo volume è il primo contributo per «Asia Maior».

Riccardo Redaelli è professore associato di Storia delle civiltà e delle culture politiche e docente di Geopolitica presso la Facoltà di Scienze Linguistiche e Letterature Straniere dell'Università Cattolica del S. Cuore di Milano. È altresì Associate Senior Fellow del Landau Network-Centro Volta di Como (LNCV), Associate Research Fellow dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale di Milano (ISPI), coordinatore scientifico del Centro di Studi Internazionale di Geopolitica di Valenza Po (CESTINGEO) ed editorialista del quotidiano «Avvenire». Fa parte del gruppo di «Asia Maior» dal 2001 ed é membro del consiglio direttivo.

Sandra Scagliotti ha compiuto studi storico-politici presso l'Università degli Studi di Torino, dove, nel 1983, si è laureata in Scienze Politiche con una tesi in Storia delle Relazioni internazionali, *La lotta di liberazione nazionale in Viet Nam - La donna vietnamita fra tradizione e rivoluzione*. Svolge attività pubblicistica e didattica nell'ateneo torinese ed è autrice di volumi dedicati alla storia e alla cultura vietnamita, fra cui: *Saggi sul Viet Nam*, Celid, Torino 2000; *Oltre il silenzio delle armi*, Aipsa, Cagliari 2009 (con Nicola Mocci). Tra i più recenti: *Il drago e la fata. Politiche e poetiche nel Viet Nam moderno e contemporaneo*, (con Anna Paola Mossetto), Libreria Stampatori, Torino 2013 e *Saperi, Diplomazia,*

Cooperazione, C.S.V. Torino 2013. È altresì curatrice, insieme con Phan Huy Đường, dei primi romanzi di autori vietnamiti editi in lingua italiana. Dal 2009 è console onorario in Italia della Repubblica Socialista del Vietnam.

Michelguglielmo Torri è professore ordinario di Storia e istituzioni dell'Asia presso l'Università di Torino. È stato Harkness Fellow presso l'Università di California a Berkeley. È stato fra i fondatori e il primo presidente di ITALINDIA, la Società italiana per l'India moderna e contemporanea. È stato fra i fondatori di SeSaMO, la Società italiana per lo studio del Medio Oriente contemporaneo (e membro del suo primo direttivo) e fra i fondatori di ASIAC, l'Associazione per lo studio in Italia dell'Asia Centrale e del Caucaso. Fa parte di «Asia Maior» dalla sua fondazione, nell'estate 1989; è responsabile scientifico e fa parte del consiglio direttivo di «Asia Maior».

Marco Vallino è laureato in Studi Internazionali con specializzazione in Cooperazione e Sviluppo presso l'Università degli Studi di Torino. Dal 2008 è collaboratore dell'*Instituto do Oriente* presso l'*Intituto Superior de Ciências Sociais e Políticas* (ISCSP) di Lisbona. Nel 2006 ha iniziato a dedicarsi a Timor Est con un'analisi di storia contemporanea attraverso i documenti portoghesi relativi al periodo compreso tra il 25 aprile 1974 e il 7 dicembre 1975. Partecipa a vari progetti di ricerca tra cui «State-building/State-failure debate in International Relations: the case of East Timor» presso l'*Instituto do* Oriente. Nel 2008 ha svolto una ricerca a Timor Est sul ruolo degli artisti nella ricostruzione di un'identità nazionale dopo la crisi del 2006 dal titolo *The artists'role in the east timorese identity building*. Ha pubblicato, in collaborazione con Nuno Canas Mendes, *China's relations with East Timor: How is China extending its influence to East Timor?*, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP), Universidade Técnica de Lisboa (UTL) 2008 e *The Dragon and the Crocodile: Chinese Interests in East Timor*, Instituto Português de Relações Internacionais e Segurança (IRPIS) 2009. Fa parte del gruppo di «Asia Maior» dal 2010.

Giorgio Vizioli è giornalista e consulente di comunicazione. È stato membro del consiglio direttivo dell'Istituto di Cooperazione Economica Internazionale (ICEI) di Milano e responsabile del settore Asia-Pacifico dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI) di Milano; collaboratore di diverse testate e delle case editrici Utet, DeAgostini e Rizzoli, ha partecipato in qualità di giornalista accreditato e di delegato di ONG alle Conferenze dell'ONU di Rio de Janeiro sull'ambiente e lo sviluppo e di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile. Ha pubblicato tra l'altro *Introduzione al Vietnam* (ICEI, 1996), *Introduzione alla Thailandia* (ICEI, 1997), *Bolivia* (ICEI, 2001), *Guatemala* (ICEI, 2002). Fa parte del gruppo di «Asia Maior» dal 1995.

Finito di stampare
nel mese di marzo 2014
da GESP – Città di Castello (Perugia)

I LIBRI DI
EMIL