Il Sudest asiatico contemporaneo tra continuità e cambiamento

a cura di Guido Creta e Raimondo Neironi

RELAZIONI INTERNAZIONALI E INTERNATIONAL POLITICAL ECONOMY DEL SUDEST ASIATICO

twai | TORINO WORLD AFFAIRS INSTITUTE

RISE

RELAZIONI INTERNAZIONALI
E INTERNATIONAL POLITICAL ECONOMY
DEL SUDEST ASIATICO

Il Sudest asiatico contemporaneo tra continuità e cambiamento

a cura di Guido Creta e Raimondo Neironi

twai | TORINO WORLD AFFAIRS INSTITUTE

RISE
IL SUDEST ASIATICO CONTEMPORANEO
TRA CONTINUITÀ E CAMBIAMENTO
a cura di Guido Creta e Raimondo Neironi

Head of Programme: Giuseppe Gabusi

Design: Bruno Scrascia

© 2026 T.wai – Torino World Affairs Institute
Corso Valdocco, 2
10122 Torino
www.twai.it – info@twai.it
ISBN 979-12-98583-53-5

INDICE

4
INTRODUZIONE
Guido Creta e Raimondo Neironi

9
SEZIONE 1
POLITICA INTERNA

88
SEZIONE 2
RELAZIONI INTERNAZIONALI

131
SEZIONE 3
STORIA

180
SEZIONE 4
AMBIENTE E CLIMA

213
SEZIONE 5
ECONOMIA E SVILUPPO

270
SEZIONE 6
SOCIETÀ E CULTURA

324
LE AUTRICI E GLI AUTORI

indice △

Introduzione

Guido Creta e **Raimondo Neironi**

Nel discorso pubblico italiano il Sudest asiatico appare spesso come un insieme eterogeneo di Stati che desta l'attenzione soltanto in occasione di crisi umanitarie, disastri naturali di enorme rilevanza o eventi politici particolarmente eclatanti, come il colpo di Stato in Myanmar del 1° febbraio 2021, che ha interrotto la transizione democratica nel Paese. Tuttavia, questa regione è decisiva per comprendere la configurazione del continente asiatico e, più in generale, alcuni dei processi che stanno ridisegnando gli attuali equilibri internazionali. Le vicende politiche, economiche e sociali che si verificano nei Paesi dell'area sono da tempo intrecciate con quelle di Cina, Giappone, Corea del Sud e Australia, solo per citarne alcuni. Pertanto, senza cogliere la relazione che lega il Sudest asiatico continentale e arcipelagico con lo spazio dell'Asia-Pacifico (oppure, per usare un costrutto sociale più in voga, dell'Indo-Pacifico[1]), diventa difficile interpretare le traiettorie che definiscono l'ordine regionale nel suo complesso, e la sua relazione con l'ordine mondiale.

Il Sudest asiatico funge da ponte tra contesti che, pur distinti, condividono reti produttive, rotte marittime, circolazione di capitali, migrazioni e scambi culturali. Tale intreccio è particolarmente evidente nel Mar Cinese Meridionale, crocevia di rotte commerciali, rivendicazioni sovrapposte e progetti infrastrutturali che coinvolgono attori locali e nuovi e vecchi protagonisti del sistema di politica internazionale: le dispute territoriali che hanno luogo tra la Cina e cinque Stati del Sudest asiatico da quasi trent'anni hanno reso quest'area uno dei luoghi in cui si è maggiormente concentrata l'attenzione di decisori politici, studiosi e analisti di tutto il mondo. Nell'area si manifestano con particolare chiarezza le tensioni tra Stati Uniti (USA) e Cina[2], le due superpotenze che hanno finora condizionato scelte e posizionamenti dei governi e che competono per conservare (nel caso di Washington) o ridefinire (nel caso di Pechino) le regole della governance globale nel Ventunesimo secolo. Tuttavia, la tendenza di una certa parte di studiosi, analisti e commentatori a concentrare lo sguardo solo sui due grandi attori globali, senza anche comprendere le dinamiche interne del Sudest asiatico, rischia di oscurare il ruolo dei Paesi che si affacciano su questa strategica porzione di mare, la cui azione individuale e collettiva ha un peso crescente nella definizione degli assetti regionali.

---

[1] Sull'introduzione nel dibattito pubblico, sulla genesi e sull'evoluzione di tale costrutto, cfr. Sundararaman, S. (2023), "Understanding the Indo-Pacific: Historical Context and Evolving Dynamics", in *Handbook of Indo-Pacific Studies, Vol. 1*, Nuova Delhi: Routledge, pp. 11-28: Routledge; Szalwinski, A. (2023), "What's in an Indo-Pacific Concept? Shared Visions and Varied Approaches", *Asia Policy*, Vol. 18 (3), pp. 96-100; Li, H. (2022), "The 'Indo-Pacific': Intellectual Origins and International Visions in Global Contexts", *Modern Intellectual History*, Vol. 19 (3), pp. 807-33; Muni, S.D. e Mishra, R. (2021), "The Indo-Pacific: An Evolving Regional Construct", in Mishra, R., Hashim, A. e A. Milner (a cura di), *Asia and Europe in the 21st Century: New Anxieties, New Opportunities*, Abingdon e New York: Routledge; Medcalf, R. (2019), "Indo-Pacific Visions: Giving Solidarity a Chance", *Asia Policy*, Vol. 14 (3), pp. 79-96.

[2] Si vedano, ad esempio, Zha, W. (2025), "The U.S.-China Narrative Competition and Reception Dynamics in Southeast Asia", *The Pacific Review*, pp. 1-31; Khoo, N. (2022), "Great Power Rivalry and Southeast Asian Agency: Southeast Asia in an Era of US-China Strategic Competition, *Political Science*, Vol. 74 (2-3), pp. 141-54; Shambaugh, D. (2018), "U.S.-China Rivalry in Southeast Asia: Power Shift or Competitive Coexistence?", *International Security*, Vol. 42 (4), pp. 85-127.

Accanto alla dimensione esterna, è dunque essenziale considerare ciò che avviene all'interno delle società del Sudest asiatico. Si tratta, infatti, di un contesto in cui veloci trasformazioni convivono con caratteristiche costanti nel tempo. Come suggerisce il titolo di questa raccolta miscellanea di saggi, la storia e l'evoluzione della regione sono contraddistinte da elementi di continuità con il passato e di cambiamenti di tipo sia endogeno sia esogeno. Le transizioni politiche avviate in alcuni Paesi a partire dalla fine degli anni Ottanta del secolo scorso – come, ad esempio, nel caso della politica *Doi Moi* in Viet Nam – non hanno cancellato le eredità del passato, né il ruolo delle élite politiche ed economiche che continuano a esercitare una forte influenza su istituzioni e società[3]. La crescita economica, spesso molto sostenuta rispetto alle percentuali e ai numeri fatti registrare nel passato, ha prodotto nuove forme di stratificazione sociale, processi di urbanizzazione accelerati e disordinati, infine aspettative che hanno richiesto risposte complesse. Movimenti culturali, proteste giovanili e dinamiche legate alla diffusione delle tecnologie digitali hanno introdotto ulteriori tensioni, che vedono per protagonisti soprattutto le nuove generazioni, che sono più esposte a circuiti transnazionali di consumo e che ambiscono a creare nuovi spazi di partecipazione. Attraverso la mobilitazione e la protesta, essi sperimentano forme di contestazione che sono organizzate – nella maggior parte, in maniera del tutto pacifica – attorno ad associazioni della società civile, reti informali e comunità online, che in alcuni contesti del Sudest asiatico hanno come obiettivo la richiesta di un maggior coinvolgimento nei processi politici; in altri Paesi della regione, invece, la mobilitazione reclama maggiore libertà e democrazia. Questi movimenti, tuttavia, non dissolvono automaticamente le strutture sociali preesistenti: vi si innestano e le attraversano, producendo compromessi e frizioni tra aspirazioni individuali e aspettative familiari, tra cosmopolitismo e identitarismo, tra nuovi linguaggi pubblici e norme e valori consolidati. Ne emerge una "modernità ibrida", in cui apertura e chiusura, pluralismo e omologazione ideologica, libertà e censura non collimano, anzi paradossalmente riescono a coesistere[4].

Questa sovrapposizione di livelli – storico, politico, economico e culturale – fa del Sudest asiatico un osservatorio privilegiato per cogliere fenomeni che in altri contesti emergono in modo meno nitido. La regione non è soltanto investita da processi globali, ma è anche uno spazio in cui tali processi si manifestano in anticipo: la ridefinizione dei rapporti tra Stato e società, la riorganizzazione delle catene globali del valore dovuta agli effetti della guerra commerciale innescata nel 2025 dall'amministrazione statunitense di Donald J. Trump[5], le trasformazioni del mercato del lavoro, le questioni climatiche e ambientali, l'uso politico dei linguaggi mediali e visuali. Comprendere ciò che accade in quest'area significa, in molti casi, presagire tendenze destinate a influenzare l'intera Asia e il mondo. Riconoscere l'importanza del Sudest asiatico significa, dunque, collocarlo al centro del dibattito pubblico italiano, conferendogli l'opportuna attenzione che consentirebbe di comprenderne le dinamiche che toccano – e spesso affliggono – questa regione. Scrivere e parlare di Sudest asiatico in Italia non può essere considerato come il tentativo autoreferenziale di ricercatori e analisti di coltivare i propri inte-

[3] Cfr. Case, W. (2018), "Political Elites in Southeast Asia", in Best, H. e Higley, J. (a cura di), *The Palgrave Handbook of Political Elites*, Londra: Palgrave Macmillan, pp. 225-40.

[4] Cfr. Tan, N. e Denyer, R.L. (2025), "Digital Authoritarianism", in Tan, N. e Kasuya, Y. (a cura di), *Routledge Handbook of Autocratization in Southeast Asia*, Abingdon e New York: Routledge, pp. 56-71.

[5] Cfr. Rajah, R., Albayrak, A. e R. Walker (2025), "Navigating the storm: Southeast Asia and the global trade shocks", *Lowy Institute*, 10 dicembre, disponibile online al link https://www.lowyinstitute.org/publications/navigating-storm-southeast-asia-global-trade-shocks.

ressi senza restituire, al contempo, i risultati dei propri lavori al pubblico generalista. Al contrario, tutti coloro che sono impegnati a studiare il Sudest asiatico sotto diversi aspetti e prospettive di analisi operano con l'obiettivo di avvicinare lettrici e lettori a un'area del mondo che è, a torto, considerata troppo lontana (o, più semplicemente, persino troppo periferica rispetto al cosiddetto "Sud globale[6]" di immediato interesse) dal nostro Paese e dall'Unione Europea (UE).

Nel mondo accademico italiano vi sono cinque importanti centri di propagazione di studio del Sudest asiatico che nel corso degli ultimi decenni hanno avvicinato e formato diverse persone alla conoscenza della regione asiatica. In primo luogo, è opportuno menzionare il lavoro di ricerca e portato avanti dall'Università degli Studi di Napoli "L'Orientale" relativamente alla lingua, alla cultura e alla storia indonesiana, nonché all'approfondimento delle dinamiche economiche e politiche del Viet Nam. Un secondo polo di studi sul Sudest asiatico è l'Università Ca' Foscari di Venezia, dove la lingua e la cultura thailandese e vietnamita occupano da diversi anni un ruolo centrale nella disseminazione di conoscenza relativa a due tra i più importanti Paesi della regione indocinese. Il terzo e quarto polo di riferimento per gli studi sull'Indonesia, prediligendo una prospettiva antropologica, si trovano presso l'Università degli Studi di Milano Bicocca e l'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna. Infine, negli ultimi anni l'Università degli Studi di Torino ha dedicato particolare attenzione a ciò che accade in Myanmar dal punto di vista politico ed economico. Lavorando in sinergia con T.wai – Torino World Affairs Institute e avvalendosi della collaborazione di enti del terzo settore che operano al di fuori dell'accademia, il Dipartimento di Culture, Politiche e Società ha riservato un occhio di riguardo al Paese del Sudest asiatico a cui la stampa nazionale riserva talora una maggiore attenzione rispetto ad altre realtà della regione. Inoltre, lo stesso dipartimento, insieme a T.wai e alla Camera di Commercio di Torino, ha animato il dibattito pubblico con due edizioni dei *TOASEAN Culture Days*, e ha promosso il rafforzamento dei legami economici e commerciali tra l'Italia e la regione attraverso l'organizzazione di tre edizioni dei *TOASEAN Business Days*.

Questo volume collettaneo nasce proprio dall'esigenza, a nostro avviso sempre più impellente, di mostrare quanto siano vicine a noi molte delle dinamiche osservabili nel Sudest asiatico. Esso riunisce 52 articoli pubblicati, in 16 numeri, nella rivista *RISE – Relazioni internazionali e International Political Economy del Sudest asiatico* tra la metà del 2019 e l'estate del 2025, opportunamente divisi in sei sezioni. L'entità del numero di articoli pubblicati in questo volume, da una parte, dimostra l'impegno (ormai decennale) di T.wai di riservare al Sudest asiatico una rivista improntata all'alta divulgazione e all'analisi di eventi e protagonisti, nel tentativo di gettare luce su un'area del mondo molto importante per decisori politici, diplomatici e imprenditori. Dall'altra, essa conferma come la varietà di temi può essere esaminata sotto differenti prospettive metodologiche e disciplinari, che spaziano dalla Scienza politica all'antropologia, dalle Relazioni internazionali all'economia, dalla storia agli studi umanistici. Si è cercato di coprire tutti i dieci Paesi membri, nel periodo considerato, dell'Associazione delle Nazioni del Sudest asiatico (*Association of South-East Asian Nations*, *ASEAN*),

---

[6] Sull'adozione, in letteratura, del concetto di "Global South" in sostituzione di quello di "Terzo Mondo", si vedano Grasland, C. (2026), "The Diffusion of the Concept of 'the Global South' in the Press: The Case of Africa", *Third World Quarterly*, pp. 1-15; Bull, B. e Banik, D. (2025), "The Rebirth of the Global South: Geopolitics, Imageries and Developmental Realities", *Forum for Development Studies*, Vol. 52 (2), pp. 195-214; Haug, S., Braveboy-Wagner, J. e G. Maihold (2021), "The 'Global South' in the Study of World Politics: Examining a Meta Category", *Third World Quarterly*, Vol. 42 (9), pp. 1923-944.

con la solo eccezione di Timor Est, entrata a far parte dell'associazione regionale nell'ottobre 2025. Il volume è diviso in sei sezioni: "Politica interna", "Relazioni internazionali", "Storia", "Ambiente e clima", "Economia e sviluppo" e, infine, "Società e cultura".

La prima sezione raggruppa alcuni degli avvenimenti rilevanti che hanno contraddistinto negli ultimi anni Paesi come le Filippine, l'Indonesia e la Thailandia. L'Indonesia è stato uno dei Paesi che dal 1998, a seguito della caduta del generale Suharto, ha imboccato una strada di grandi trasformazioni, i cui processi non sono stati interamente completati. Gli articoli sulla Thailandia, invece, si soffermano sul ruolo dei militari nella politica e nella società e sulle proteste che hanno segnato il periodo del governo di Prayut Chan-o-cha. Non sono state escluse questioni importanti come le organizzazioni etniche armate in Myanmar e l'emergere di nuove élite politiche familiari che controllano il sistema economico e politico economico della Repubblica democratica popolare del Laos.

Nella seconda sezione è dedicato ampio spazio alle relazioni internazionali dell'ASEAN con i principali attori della regione, ovvero Cina, USA, Giappone e Australia. In più, alcuni contributi si focalizzano sui rapporti economici e diplomatici tra alcuni di questi Paesi con i grandi attori regionali e altri Paesi dell'associazione, al fine di individuare i caratteri salienti delle strategie di politica estera messe in atto dai piccoli e grandi Stati membri dell'ASEAN in un contesto di forte rivalità sino-statunitense.

La terza sezione si occupa degli aspetti storici che hanno segnato il Sudest asiatico dalla fine della guerra del Pacifico, nel 1945, ad almeno la seconda metà degli anni Ottanta del secolo scorso. Le grandi tematiche che sono state trattate si svolgono in due periodi storici significativi come la Seconda guerra mondiale e la Guerra fredda. Durante questo lungo arco temporale, molti Paesi hanno sperimentato cambiamenti epocali dettati da numerosi fattori, sia interni sia esterni. Inoltre, alla fine degli anni Sessanta l'ASEAN è emersa come un'importante organizzazione regionale che, inizialmente, raggruppava cinque Stati in funzione anticomunista e anticinese. Questa sezione getta luce su alcune delle principali dinamiche del cambiamento, affronta il presunto legame tra il "pericolo comunista" e le comunità cinesi d'oltremare del Sudest asiatico e, infine, traccia una breve storia dei movimenti comunisti dell'Indonesia, della Thailandia e del Viet Nam.

La quarta sezione si addentra nei particolari della questione ambientale e degli effetti del cambiamento climatico, temi cruciali del nostro tempo. Le temperature medie nel Sudest asiatico, infatti, sono significativamente aumentate ogni decennio dal 1960 e, secondo i dati forniti da *Global Climate Risk Index*, Myanmar, Filippine, Thailandia e Viet Nam sono stati tra i dieci Paesi al mondo più colpiti dai cambiamenti climatici negli ultimi due decenni. Gli articoli proposti in questa sezione analizzano l'impatto di tifoni, inondazioni e dissesti idrogeologici sull'economia e le popolazioni della regione e analizzano in dettaglio le ripercussioni di questi eventi naturali sull'ambiente. Inoltre, si è dato spazio anche agli effetti economici e sociali dell'espropriazione terriera, della de-industrializzazione e delle emissioni di carbonio nell'atmosfera.

La quinta sezione è riservata all'economia e allo sviluppo. Qualora fosse considerata come una comunità economica integrata, l'ASEAN avrebbe nel 2025 il quinto più alto PIL nominale a livello mondiale, preceduto da USA, UE, Cina e Giappone. Alcuni articoli presenti nella sezione affrontano alcuni casi di successo nel Sudest asiatico, altri invece si soffermano su temi specifici quali le zone eco-

nomiche speciali, l'industrializzazione, i dazi e le misure non tariffarie, i problemi derivanti dalla corruzione e gli investimenti esteri diretti. Il quadro che ne deriva consente di comprendere a fondo i percorsi di crescita all'interno dell'area ASEAN, nonché di individuare tutti gli ostacoli che impediscono ai Paesi del Sudest asiatico di progredire nel proprio cammino di sviluppo.

Infine, la sesta e ultima sezione indugia sui temi legati alla società e alla cultura. Essa alterna articoli focalizzati sul multiculturalismo e sulla protezione dei siti culturali UNESCO ad altri che si occupano specificamente delle proteste popolari dei giovani thailandesi, della "guerra alla droga" dell'ex presidente delle Filippine Rodrigo R. Duterte e dell'immagine *gemoy* del presidente indonesiano Prabowo Subianto. Non mancano anche i riferimenti ai diritti umani, alle questioni di genere e, infine, ai linguaggi musicali contemporanei. Questa sezione è, così, in grado di restituire a lettrici e lettori il carattere di varietà culturale di cui il Sudest asiatico è conosciuto in tutto il mondo.

Questa raccolta, pur senza avere la pretesa di sviscerare tutti gli aspetti e le dinamiche di realtà tanto ramificate, ambisce a delineare un'immagine del Sudest asiatico che sfugge alle semplificazioni e prova a offrire gli strumenti utili per orientarsi in un contesto politico, sociale e culturale relativamente complesso. La varietà dei contributi conferma che il Sudest asiatico non può essere letto attraverso un'unica lente interpretativa. La distinzione tra continuità e mutamento perde rigidità e acquista senso solo se osservata nel modo in cui questi due elementi si sovrappongono, si ridefiniscono e talvolta si contraddicono. Lungi dall'essere un ostacolo, questa articolazione costituisce una risorsa analitica: permette, infatti, di cogliere come i governi e le società della regione affrontino sfide globali filtrandole attraverso esperienze storiche e strutture precipue, producendo esiti che non rientrano in categorie facilmente definibili.

Torino, marzo 2026

indice △

SEZIONE 1
POLITICA INTERNA

1.1
La legittimità politica della nuova élite nel Laos contemporaneo. Chi sono i "Phu-gnay" di oggi?
Vanina Bouté

1.2
Le transizioni delle organizzazioni etniche armate tra nazionalismo e politica militarizzata in Myanmar. Il caso delle insurrezioni Ta'ang
Francesco Buscemi

1.3
L'erosione del liberalismo nelle Filippine e l'ascesa di Duterte
Lisandro Claudio

1.4
La "prova digitale" nella protezione dei diritti umani nelle Filippine: una lezione dal "caso Nuezca"
Jayson Lamchek

1.5
Il binomio imprescindibile: la monarchia e le Forze armate thailandesi
Giacomo Innocenti

1.6
La "ruota della crisi" e le due opposte narrative della società thailandese
Claudio Sopranzetti

1.7
La Thailandia tra tradizione, potere e nuove forme di organizzazione sociale
Alessandro Stasi

1.8
Il tramonto della *Reformasi*? Il risultato elettorale in Indonesia tra dinastie politiche e compattezza della vecchia élite
Guido Creta

1.9
La traiettoria politica di Anies Baswedan tra spazio diasporico e moderatismo
Luigi Sausa

1.10
L'evoluzione dell'(ab)uso del *Bansos* in Indonesia
Rosalia Sciortino

1.11
La gestione del COVID-19 nelle Filippine: le ripercussioni sulla forza lavoro nel settore sanitario
Francesco Valacchi

1.12
Come una profezia: il COVID-19 tra narrazione morale, politica ed economica in Thailandia
Edoardo Siani

La legittimità politica della nuova élite nel Laos contemporaneo. Chi sono i "Phu-gnay" di oggi?

Vanina Bouté

indice △

Dovunque si facciano affari, si gestisca un progetto o si porti avanti un progetto di ricerca nel Laos di oggi, prima o poi ci si imbatte nei *Phu gnay* (letteralmente, "persone importanti"). È fondamentale passare attraverso una persona di questo rango per ottenere le autorizzazioni necessarie, aprire un'attività, importare o esportare beni, lavorare con le autorità locali o, più semplicemente, avere libero accesso nei villaggi. Qual è, dunque, il reale significato del termine e chi può essere classificato all'interno di questa categoria?

Per i laotiani, i *Phu gnay* sono, prima di tutto, le autorità governative nazionali e amministratori locali i quali, in virtù della loro posizione, prendono le decisioni e le realizzano a tutti i livelli amministrativi del Paese. Il termine si riferisce chiaramente alla posizione sociale che ognuno occupa all'interno di una comunità. Per un semplice contadino – il 70% della popolazione laotiana vive nelle aree rurali – i *Phu gnay* sono i membri del Partito Rivoluzionario del Popolo Laotiano (*Phak Pasason Pativat Lao – PPPL*), gli amministratori locali e i "ricchi" (spesso identificati come le stesse persone). Per un abitante della città, i *Phu gnay* sono coloro che occupano posizioni privilegiate a livello sia politico sia economico, i quali hanno facoltà di concedere le licenze commerciali e autorizzazioni solitamente negate ai comuni cittadini. A qualsiasi livello operino – nazionale, regionale o locale –, tutti i *Phu gnay* sono membri dell'esecutivo nazionale e, al tempo stesso, tesserati al partito unico della Repubblica Democratica del Popolo Laotiano (RDPL).

Vecchia élite ed elité rivoluzionaria

Nei fatti, *Phu gnay* non è un termine del tutto nuovo, ma è stato utilizzato nel periodo della monarchia del Laos dopo l'ottenimento dell'indipendenza nel 1954. All'epoca, esso era riferito a un'élite caratterizzata da privilegi ereditati: membri della famiglia reale, aristocratici che ricoprivano posizioni di alto rango a livello sia della pubblica amministrazione sia militare e, col passare del tempo, membri di un certo numero di famiglie laotiane delle città arricchitesi durante l'era coloniale, che riuscirono a incrementare le proprie ricchezze durante gli anni Sessanta, quando gli americani inondarono il Paese di aiuti. Una serie di codici fisici e verbali definivano l'interazione tra queste élite e gli "uomini comuni": pronomi specifici che esprimono uno stato di inferiorità e subordinazione (per esempio, il termine tradizionale *kha noy* – letteralmente, "piccolo schiavo" – sostituiva nella corrispondenza il pronome "Io"); un secondo segnale di sottomissione riguarda la posizione del corpo, sempre più bassa rispetto a quella del suo interlocutore di alto rango sociale; infine, la postura del corpo cambia anche in occasione del saluto, a seconda della posizione sociale dell'interlocutore che si ha davanti, eccetera. Queste interazioni sociali indicavano, da una parte, rispetto e obbedienza, e, dall'altra parte, autorità, forza e potere.

Si pensava che i legami tra l'élite e la popolazione fossero sorretti da una rete di obblighi reciproci. L'élite, sulla base della propria influenza e del proprio prestigio

a livello amministrativo e locale, poteva richiedere agli abitanti di un villaggio di contribuire alla costruzione delle proprie abitazioni durante le giornate lavorative apposite, alla cura delle proprie terre o dei beni. Questi ultimi comprendevano il bottino delle battute di caccia o dei cimeli, come le preziose zanne di elefante e la zampa destra presente nella selvaggina che i "gruppi etnici" davano in dono rispettivamente a un re o un capo locale. In cambio, i *Phu gnay* dovevano fornire loro protezione e assistenza[1]. Tuttavia, alcuni osservatori hanno rilevato che, durante gli anni Sessanta, il gap tra la popolazione e le 200 famiglie più ricche, residenti nelle tre principali città del Laos, si è via via divaricato[2].

Nel 1975, l'ascesa al potere dei comunisti del *Pathet Lao* e la fondazione della RDPL hanno frantumato per un breve periodo questo sistema di favoritismi, arrivando a sfidare lo status delle élite. Il successo raccolto dalle forze comuniste tra la popolazione rurale era largamente dipeso dalla denuncia delle ingiustizie e degli abusi perpetrati dai *Phu gnay* e dalle promesse di uguaglianza tra i cittadini, indipendentemente dal rango sociale e – più importante – dall'origine etnica (il 50% della popolazione laotiana appartiene a una minoranza etnica).

Come primo passo, il governo del *Pathet Lao* ha soppresso le giornate lavorative dedicate, pretese in passato dalle élite, confiscato parte dei loro beni e avviato un programma provvisorio di collettivizzazione delle terre. Anche i codici linguistici, attraverso i quali si manifestavano in passato le differenze di status sociale, sono stati aboliti. Ne sono state riprova la soppressione dei pronomi e delle frasi indicanti il rispetto verso le classi sociali più alte; la semplificazione dell'alfabeto laotiano; la trasformazione dei riti matrimoniali, oggi celebrati in maniera più sobria e officiati per più di due coppie contemporaneamente, e così via. Salvo poche eccezioni, i membri della vecchia élite sono stati effettivamente marginalizzati (alcuni sono andati in esilio, altri sono stati condotti in campi di rieducazione), mentre i nuovi leader – formatisi in gran parte in Viet Nam – emergevano e scalavano progressivamente i ranghi del partito[3].

Nella memoria collettiva, l'attitudine e lo stile di vita dei leader del nuovo regime sembravano modellati su quelli della gente comune. Oggi, i più anziani ricordano di aver condiviso nelle cave della provincia di Houaphan, durante la guerra, una vita fatta di privazioni e umanità con coloro che facevano parte, fino agli anni Novanta, dell'élite del partito. I più giovani, invece, rievocano i loro ricordi dell'adolescenza trascorsa negli anni Ottanta e il loro legame con i *Phu gnay*, che a volte erano i loro vicini di casa e ai quali si rivolgevano con l'appellativo di "zio". Esattamente come i loro vicini, questi *Phu gnay* avevano una piccola casa di proprietà e una bicicletta per i loro viaggi. Se questo discorso nostalgico ricorre spesso ancora oggi, ciò è dovuto al fatto che le attuali élite in Laos sono molto diverse da quelle degli inizi del periodo comunista.

Le élite di oggi: i nuovi "Phu gnay"

Quindici anni fa il Laos si è aperto all'economia di mercato ed è diventato nel corso del tempo meta di considerevoli investimenti proveniente dai suoi tre principali

---

[1] Bouté, V. (2018b), *Mirroring Power. Ethnogenesis and Integration Among the Phunoy in Northern Laos*, Chiang Mai: EFEO/Silkworm Books.

[2] Halpern, J. (1964), *Government, Politics, and Social Structures in Laos. A Study in Tradition and Innovation,* Monograph No. 4, New Haven, CT: Yale University.

[3] Pholsena, V. (2006), *Post-war Laos: The Politics of Culture, History, and Identity*, Ithaca, NY: Cornell University Press.

vicini: la Cina, il Viet Nam e la Thailandia. Nel 2009, malgrado il governo si professi ancora ufficialmente comunista, l'amministrazione statunitense dell'allora presidente Barack Obama aveva revocato le sanzioni fino ad allora applicate alle aziende laotiane. Dichiarandolo non più uno Stato marxista-leninista, il Laos potette beneficiare dei finanziamenti della *U.S. Export-Import Bank*. Nel giro di appena un decennio, il PIL è passato da 2,7 miliardi di dollari nel 2005 a 14,4 miliardi nel 2015. Il reddito nazionale lordo pro-capite è cresciuto di quasi il 40%. Ad ogni modo, molti analisti hanno evidenziato che nello stesso periodo si è assistito a un incremento delle disparità economiche tra la popolazione[4]. In conseguenza di ciò, le nuove élite stanno accumulando ingenti ricchezze poiché diversificano le proprie attività economiche.

Tra le élite legate al partito e al governo centrale, un certo numero di *Phu gnay* dell'era prerivoluzionaria (quelli che sono rimasti nel Paese dopo il 1975) è riaffiorato e alcuni di essi – sulla base delle loro conoscenze – sono stati cooptati all'interno del nuovo governo comunista. Una volta rimasti in Laos, questi hanno cercato di mantenere le loro proprietà, come case e latifondi. L'aumento dei prezzi dei possedimenti terrieri nelle principali città del Paese – e in particolare nella capitale Vientiane –, a partire dagli inizi degli anni Novanta e fino al primo decennio del nuovo millennio, è andato ad accrescere i loro patrimoni, consentendo loro così di partecipare attivamente alle attività imprenditoriali allora in crescita[5]. Questo esuberante assalto al settore economico non sarebbe stato possibile senza i forti legami con il governo, indispensabili per ottenere le autorizzazioni e i permessi necessari (data, soprattutto, la presenza di attività imprenditoriali illegali). Negli ultimi anni, le élite politiche ed economiche del Laos hanno intrattenuto rapporti con imprenditori stranieri – cinesi, vietnamiti e anche coreani – i quali, per mezzo di matrimoni combinati con le famiglie di *Phu gnay*, sono riusciti successivamente a migliorare il loro status e a sviluppare le proprie attività economiche.

Le élite di oggi non sono per nulla timorose di mettere in mostra i segni del loro successo. Ad esempio, ostentano la loro ricchezza e opulenza sfoggiando beni di consumo costosi (auto di lusso, case ampie, capi di seta) oppure praticando attività solitamente riservate a persone facoltose (golf, eventi e cene esclusive dove socializzare, e altro). Il ripristino degli usi, costumi e dei codici linguistici, prima vietati in quanto ricordavano il regime prerivoluzionario, ha permesso di nuovo alle élite di manifestare il loro prestigio sociale. Grant Evans ha illustrato come gli alti papaveri del PPPL, in cerca di legittimazione, avessero fatto ampio ricorso, tra il 1990 e il 2000, a una serie di metodi largamente ispirati a quelli utilizzati in passato dall'aristocrazia laotiana (il linguaggio, l'abbigliamento, la comunicazione non verbale nel senso più ampio del termine), così come diversi rituali formalmente condannati dal nuovo regime (es. il risveglio delle anime praticato attraverso la cerimonia religiosa cosiddetta *Sou Khuan*). Altri studiosi hanno ricostruito in dettaglio il processo con cui l'élite del PPPL è riuscita a ricreare rituali di Stato, immagini popolari o narrazioni storiografiche che hanno attinto a fonti culturali del passato monarchico e buddhista al fine di espandere il loro patrimonio simbolico[6]. Degno di menzione è anche il gran numero di statue

---

[4] Menon, J. (2019), "Rising Inequality in Laos." *Asia Dialogue*, disponibile online al sito https://theasiadialogue.com/2018/09/12/rising-inequality-in-laos/.

[5] Sisombat Souvannouvong, S. (1999), "Elites in Exile: Transitional Lao Culture", in Evans, G. (a cura di), *Laos: Cultures and Society*, Chiang Mai: Silkworm Books, pp. 100-24.

[6] Tappe, O. (2017), "Shaping the National Topography: The Party-State, National Imageries and Questions of Political Authority in Lao PDR", in Bouté V. e Vatthana Pholsena (a cura di), *Changing Lives in Laos: Society, Politics, and Cultures in a Post-Socialist State*, Singapore: NUS Press, pp. 56-80.

erette in ricordo dei regnanti deceduti, dei quali i *Phu gnay* ambiscono a essere considerati gli eredi diretti alla continua ricerca di una unità nazionale. Nelle province, le élite cercano legittimazione stabilendo un rapporto di *patronage* con le pagode buddhiste, garantendo loro non solo finanziamenti per la costruzione di nuovi edifici religiosi, ma anche donazioni di statue e tamburi, e non solo, e intessendo legami con le minoranze, organizzando cerimonie "etniche" annuali assurte a simbolo dell'identità culturale dei rispettivi gruppi di origine.

Accanto all'élite nazionale compare – e si tratta di un fenomeno del tutto nuovo rispetto al periodo prerivoluzionario – una nuova élite provinciale. Le difficoltà incontrate dallo stato laotiano nel tentativo di ottenere il controllo delle regioni periferiche indicano come gran parte delle province abbiano molti meno contatti con la capitale che non con i Paesi limitrofi. Potendo trarre giovamento da un alto grado di autonomia data la loro distanza dal centro, queste province si sviluppano come piccoli centri regionali. All'interno di un contesto di relativa autonomia amministrativa, è emerso un nuovo potere locale, concentrato nelle mani di attori la cui influenza sui gruppi etnici e sulle reti di controllo economico e commerciale nelle aree contigue ha conferito loro lo status di élite locale.

Tali *Phu gnay* risiedono specialmente nei capoluoghi di provincia o, in misura minore, in quelli dei vari distretti. Discendenti da famiglie di modeste condizioni (o anche da famiglie poverissime residenti nei villaggi di origine), spesso poco qualificate, queste élite sono entrate a far parte del *Pathet Lao* in giovane età in qualità di soldati. Le loro storie personali riflettono l'importanza avuta dalle reti di contatti per la loro ascesa all'interno del partito: reti familiari, di villaggio, ma anche di reduci. È possibile ricercare un'élite appartenente a una minoranza etnica anche in queste province distaccate, malgrado esse siano sottorappresentate a livello centrale. Ad esempio, a Phongsaly e a Sekong, le province situate rispettivamente a nord e a sud del Paese, tra le più povere, quasi il 90% dei membri del governo locale non appartengono all'etnia dominante dei lao.

Queste élite locali sono attualmente composte dai membri degli uffici governativi locali e da influenti esponenti territoriali del PPPL. Inizialmente, grazie ai finanziamenti derivanti dall'attuazione di un consistente numero di progetti di sviluppo sponsorizzati soprattutto dalle organizzazioni non governative (ONG) occidentali – per le quali il Laos costituisce un autentico "mercato" – le élite e le loro famiglie hanno potuto beneficiare di lavori ben retribuiti all'interno delle stesse ONG, oppure di benefit in natura (automobili, "imposte" applicate alle specifiche caratteristiche di un progetto infrastrutturale). Dalla metà del 2000 in avanti, si è assistito a un incremento degli interessi economici grazie all'apertura del commercio di frontiera. Molte aziende cinesi e vietnamite hanno delocalizzato nelle province vicine del Laos, sia per sfruttare al meglio le risorse naturali sia per produrre colture più redditizie per consumo interno (gomma, tè, etc..). L'élite burocratica si è così in parte trasformata in élite d'affari. I *Phu gnay* sono proprietari delle principali aziende private presenti nelle 17 province (settore dell'*hospitality*, dei trasporti, del gas, delle costruzioni, del cemento, della finanza, …), così come delle maggiori concessioni agricole dove sono state create delle piantagioni redditizie[7].

Alcuni *Phu gnay* con un impiego nel governo locale sono andati in pensione anticipata per avviare delle proprie attività. Altri, invece, hanno designato i propri

[7] Bouté, V. (2018a), "New Phats of Work at the Lao-Chinese Border. From Self-Subsistence Agriculture in the Highlands to Wage Labor for Cash Companies to the Lowlands", in Vignato, S. e Alcano, M. (a cura di), *Searching for Work. Small-Scale Mobility and Unskilled Labor in Southeast Asia*, Chiang Mai: Silkorm Books, pp. 23-53.

figli a ruoli di responsabilità nelle amministrazioni provinciali e nei business a conduzione famigliare. In questo modo, traggono profitto da un sostegno diretto e una rete affidabile attraverso la quale ottenere permessi o detenere monopoli su certe attività, garantendo così la prosecuzione degli affari. I *Phu gnay* consolidano e diversificano i propri network: in primo luogo, all'interno della provincia di origine, tramite i matrimoni combinati tra i propri figli e quelli di altre famiglie di *Phu gnay*. In secondo luogo, attraverso le alleanze tra gli eredi e le grandi famiglie di *Phu gnay* di Vientiane. In questo modo, i loro figli possono di conseguenza ereditare le posizioni più ambite all'interno del PPPL e della pubblica amministrazione nazionale.

In breve, una continuità culturale tra vecchio regime e quello attuale si è mantenuta nel tempo. Per essere élite – ossia, per diventare o rimanere élite – è necessario costruire e preservare sia la rete capillare di contatti sia il dispiegamento strategico di risorse materiali. Un *Phu gnay* deve "sostentare" la propria rete familiare e tutte quelle persone a lui fedeli, provvedendo ad esempio ad andare in soccorso in caso di necessità (matrimoni, funerali, cure sanitarie, istruzione, viaggi di piacere), in cambio del loro sostegno e della loro assistenza in determinate occasioni. Mentre queste reti di favoritismo e clientelismo stanno crescendo a un ritmo senza precedenti, dovuto all'influenza del denaro proveniente dagli investimenti esteri in Laos, la popolazione potrebbe muovere una critica velata a coloro che "mangiano" (*kin*, in lingua lao) troppo senza condividere alcunché.

Traduzione dall'inglese a cura di Raimondo Neironi

Questo articolo è apparso nel numero di RISE
"Cambogia e Laos tra passato e futuro", Vol. 4 (2), 2019.

Le transizioni delle organizzazioni etniche armate tra nazionalismo e politica militarizzata in Myanmar. Il caso delle insurrezioni Ta'ang

Francesco Buscemi

indice △

"Nel novembre 2016, quando attaccammo la "105-Mile Trade Zone" a Muse, al confine con la Cina, lo facemmo in parte per ragioni simili: volevamo che le persone sapessero. Perché il conflitto avviene nelle nostre aree, nelle foreste e sulle montagne, e di conseguenza le persone in altre zone non sanno ciò che accade qui e perché combattiamo". Mentre ci sediamo a tavola per un tè, uno dei membri della leadership del *Palaung State Liberation Front/Ta'ang National Liberation Army* (*PSLF/TNLA*) traccia questo parallelo per illustrarmi il suo punto di vista a proposito del recente attacco all'Accademia del Genio militare di Pyin Oo Lwin[1], in Myanmar, perpetrato da una alleanza di tre organizzazioni etniche armate lo scorso Ferragosto.

L'eco dei conflitti armati che attraversano il lato birmano delle terre di confine tra lo Stato Shan e la Cina solo saltuariamente e parzialmente raggiunge l'orecchio della stampa nazionale, per non parlare di quello dei media internazionali normalmente sintonizzato su tutt'altre frequenze e latitudini. Dal punto di vista del PSLF/TNLA – l'odierna organizzazione politico-armata della popolazione Ta'ang che traccia le sue origini guardando indietro alla prima insurrezione del 1963 – tre obbiettivi giustificano il conflitto: la liberazione dei Ta'ang da tutte le forme di oppressione; la creazione di uno stato di autonomia Ta'ang; e il raggiungimento della pace tra il governo centrale e i vari gruppi etnici armati tramite la creazione di un sistema federale democratico. La prospettiva delle autorità centrali birmane invece pone l'accento sull'illegittimità dell'organizzazione, argomentando che le sue forze armate (TNLA) furono costituite dopo l'adozione di una nuova (autoritaria) Costituzione nel 2008 e in seguito ad una complessa traiettoria di intricate transizioni. Il fronte politico del PSLF infatti emerse nel 1992 dopo che, l'anno prima, il precedente gruppo politico-armato Ta'ang aveva deciso di accettare i termini di un cessate il fuoco imposto dal governo militare culminato poi con il disarmo ufficiale del 2005 e la creazione di una nuova forza armata da parte del PSLF nel 2009.

Nonostante tali eccezionali involuzioni ed evoluzioni, nel caso delle insurrezioni Ta'ang in Myanmar si può intravedere una sorta di ritmo circadiano, cadenzato da picchi di violenza armata organizzata e processi di militarizzazione dell'azione socio-politica, che evidenzia più in generale quello che è l'elemento carsico che caratterizza i conflitti armati nel Paese da ormai sette decenni, fatti di costanti ritorni e rimandi[2]. Cercando di assumere le prospettive da cui questi ritmi si generano, che cosa possiamo trarre dalle innumerevoli transizioni che diverse

[1] Si tratta della *Defence Services Technological Academy* (*DSTA*).

[2] Francesco Strazzari utilizza il termine "carsico" per indicare le dinamiche di quei conflitti che – come l'azione dell'acqua sulle rocce idrosolubili nel fenomeno del carsismo – affiorano e tornano latenti, sparendo per poi riapparire con modalità irregolari.

organizzazioni politico-armate delle minoranze etniche del Myanmar hanno sperimentato nella loro storia, al di là di facili commenti che dipingono esse e i loro conflitti come l'unico scoglio alla democratizzazione del Paese? Un occhio induttivo alle singolarità caratterizzanti le transizioni che hanno portato all'attuale conflitto tra Naypyidaw e il PSLF/TNLA può forse fornire qualche elemento per rispondere a questa domanda.

I conflitti più lunghi al mondo: militarizzazione, nazionalismo e delimitazioni territoriali

Prima di immergersi nel caso delle transizioni delle insurrezioni Ta'ang nello stato di Shan è bene rammentare brevemente come la capacità delle organizzazioni politiche a base etnico-nazionale di militarizzare le loro strutture sia stata spesso accompagnata da forme di nazionalismo estremizzato e dalla delimitazione di spazi fisico-politici da parte dello Stato.

I due principali fili rossi lungo cui i conflitti civili del Myanmar si muovono sono solitamente individuati tra il movimento di democratizzazione del Paese e le Forze armate del Myanmar (*Tatmadaw*) da un lato e, tra quest'ultime, la maggioranza etnica dei Bamar e una serie di popolazioni minoritarie dall'altro. Negli ultimi settant'anni le terre di confine del Myanmar tra India, Cina, e Thailandia sono state attraversate da una cacofonia di organizzazioni politico-armate delle minoranze rivendicanti uguaglianza e autodeterminazione all'interno di un complesso processo di formazione statale tutt'oggi in divenire. Con le autorità statali dominate dalla maggioranza Bamar che dipingono questo processo con i colori della "burmanizzazione" dal centro alla periferia, la finalità di costituire e preservare un ordine politico statuale è stata spesso sovrapposta alla creazione e al consolidamento della nazionalità birmana. Mentre negli ultimi decenni il movimento democratico di Daw Aung San Su Kyi ha catalizzato l'attenzione dei commentatori internazionali, la maggioranza di quest'ultimi ha faticato a mettere a fuoco le complesse lotte per l'uguaglianza e l'autonomia combattute dalle minoranze nelle aree di confine.

Al di là del *Tatmadaw*, tra le forze che operano nel Paese si annoverano una ventina circa di eserciti non-governativi – per un totale approssimativo di 80 mila elementi – e un ancor più impressionante numero di milizie con diversi gradi di connessione con l'esercito[3]. Una caratteristica chiave dei conflitti del Myanmar, infatti, è stata l'abilità delle organizzazioni etniche di porre in essere, mantenere e, a volte, resuscitare le loro forme di autorità e governo nelle zone di confine anche se con considerevoli fluttuazioni in termini temporali e/o spaziali[4]. Tale abilità è stata sorretta dalla disponibilità di fonti di armi, forniture e conoscenze militari a cui alcuni di questi gruppi hanno avuto accesso e dalla loro capacità di trasformare movimenti politici in strutture militari[5]. Trasformazioni che sono

[3] Le stime del numero di milizie presenti in Myanmar oscillano tra l'ordine delle centinaia e delle migliaia. La stima più alta riportata sarebbe di 5.023 gruppi per un totale di 180 mila membri, cfr. Min Zaw Oo (2014), *Understanding Myanmar's Peace Process: Ceasefire Agreements*, Yangon: Swiss Peace, p. 33, disponibile online al sito https://www.swisspeace.ch/fileadmin/user_upload/Media/Publications/Catalyzing_Reflections_2_2014_online.pdf ; si veda anche Buchanan, J. (2016), "Militias in Myanmar", *The Asia Foundation*, disponibile online al sito http://asiafoundation.org/wp-content/uploads/2016/07/Militias-in-Myanmar.pdf.

[4] Smith, M. (1999), *Burma. Insurgency and the Politics of Ethnicity*, London: Zed Books; South A. (2017), "Hybrid Governance and the Politics of Legitimacy in the Myanmar Peace Process", *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 48 (1), pp. 50-66.

[5] Cfr. in particolare Smith, M. (2007), *State of Strife. The Dynamics of Ethnic Conflict in Burma*, Singapore: ISEAS Publishing, pp. 15-20.

state legate a doppio filo ai contesti sociali ed economici particolari dei singoli movimenti, così come alle pratiche e strategie delle autorità statali, tanto birmane quanto transfrontaliere. Nei territori di confine le relazioni con le autorità centrali sono infatti rimaste complesse: qui la presenza statale o ha brillato per carenza di servizi, o si è manifestata tramite pratiche oppressive e marginalizzanti di proiezione dell'autorità in specifici siti di rilevanza economica, nelle aree urbane e lungo le principali arterie e infrastrutture.

Sin dai primi anni Duemila – quando fu avviata una transizione politica all'interno del regime militare dello *State Peace and Development Council* (*SPDC*) con il Generale Khin Nyunt come primo ministro – i governi centrali del Myanmar hanno cercato di spingere le organizzazioni etniche armate a navigare nella direzione opposta, ovvero verso la trasformazione in partiti politici ufficiali e l'integrazione delle loro forze armate sotto il controllo dell'esercito. Tuttavia, tali acque appaiono impraticabili per almeno due principali ragioni. Primo, esse rimangono all'interno del perimetro della Costituzione del 2008 che in combinato con altre leggi e politiche dell'Unione essenzialmente riperpetuano quella fusione tra processo di formazione dello Stato e creazione di un'identità nazionale unica e "birmanizzata", assegnando inoltre al *Tatmadaw* il ruolo di paladino dell'unità del Paese nella realizzazione di tale progetto. Secondo, esse circumnavigano i principali punti di ancoraggio attorno a cui le richieste delle organizzazioni etniche armate e della società civile galleggiano, vale a dire, la possibilità di mantenere forze armate territoriali all'interno dell'esercito dell'Unione o quantomeno ottenere una riforma democratica del settore della sicurezza; la determinazione di entità territoriali autonome; e la decentralizzazione della proprietà fondiaria e delle strutture di governance nelle aree delle minoranze. Gli ostacoli davanti a cui le organizzazioni politico-armate si sono venute a trovare durante questi sbilanciati tentativi di transizione sono tanto politici quanto pratici e intrinsecamente connessi alla loro legittimità e abilità di governo.

Il cosiddetto processo di pace iniziato dal governo Thein Sein nel 2011, il quale ha portato poi al *National Ceasefire Agreement* (*NCA*) del 2015, è stato accompagnato da protratte offensive militari che hanno contribuito a mettere sotto pressione le organizzazioni etniche armate. Queste ultime, infatti, sono state chiamate a dimostrare la loro legittimità politica davanti alle minoranze etniche e alle loro autorità presenti sul territorio. Da un lato, ai gruppi politico-armati è stato richiesto di prendere parte all'NCA al fine di acquisire legittimità di fronte al governo e all'esercito e, dall'altro, il *Tatmadaw* ha continuato a esercitare pressione militare al fine di negare, destabilizzare, o delimitare la presenza territoriale di alcuni di essi – in particolare quelli che hanno rifiutato i termini dell'NCA e quelli che sono considerati illegittimi dalle autorità statali. In entrambi i casi, per le organizzazioni etniche armate la questione del controllo territoriale è emersa come elemento sempre più cruciale al fine di poter mantenere e dimostrare autorità e legittimità politica, la quale consente di rafforzare la posizione delle organizzazioni stesse come attori di governo alla luce delle loro posizioni autonomiste. In tali scenari, il territorio non va inteso in termini puramente materiali o geografici ma in modo più complesso. La ricerca e creazione di uno spazio territoriale in termini militari, fisico-materiali, così come nella sfera della politica formale è paradigmatica di più ampie dispute e negoziazioni che concernono gli spazi sociali e politici all'interno delle configurazioni di autorità e governance nello Stato del Myanmar. Dispute e negoziazioni che non si muovono solamente sui binari "centro-periferia" ma che hanno a che fare anche con le relazioni sociali tra i diversi gruppi etnici così come al loro "interno".

Alla luce delle dinamiche generali qui brevemente illustrate, le specifiche transizioni e traiettorie delle insurrezioni Ta'ang – le sole a passare attraverso un processo di disarmo ufficiale e a riarmarsi negli anni successivi – appaiono particolarmente esemplificative.

Traiettorie e transizioni delle insurrezioni Ta'ang nello stato settentrionale di Shan

I Ta'ang sono una minoranza etnica appartenente al gruppo linguistico Mon-Khmer che vive principalmente nello stato di Shan in Myanmar, nella provincia dello Yunnan in Cina e nel nord della Thailandia, con comunità della diaspora in diverse aree di questi tre Paesi. Nel 1963 i Ta'ang – che la maggioranza etnica birmana identifica con l'esonimo "Palaung" – costituirono un primo movimento insurrezionale, il *Palaung National Force* (*PNF*), che nel 1976 si trasformò nel *Palaung State Liberation Organisation/Army* (*PSLO/A*) e sviluppò strette relazioni politiche e militari con il più noto *Kachin Independence Organization/Army* (*KIO/A*). Nei tre decenni successivi, il PSLO/A fu in grado di consolidarsi, divenendo un attore importante nel panorama insurrezionale dello stato settentrionale di Shan facente base nelle municipalità di Manton e Namhsan e con presenza nelle zone limitrofe, dal distretto di Kyaukme a quello di Namhkam.

Nel 1991 una parte della leadership del PSLO/A decise di accettare un armistizio imposto dal regime militare nonostante divergenze interne all'organizzazione. Sono due i principali fattori alla base della decisione di aderire all'accordo. Primo, il dispiegamento da parte dell'esercito della strategia contro insurrezionale cosiddetta "4-cuts" nei villaggi Ta'ang, specialmente nelle aree di controllo o influenza del PSLO/A[6], e la rottura interna all'alleato KIO/A che portò alla separazione con la IV Brigata l'anno precedente e alla conseguente ostruzione del principale canale di accesso ai munizionamenti del gruppo. Secondo, la minaccia da parte del governo centrale di attuare sanzioni economiche contro le aree Ta'ang in combinato con la promessa di concedere autonomia economico-amministrativa all'organizzazione all'interno del territorio di circa dieci municipalità nello stato settentrionale di Shan. Non più tardi di un anno dopo, nel 1992, alcuni membri della leadership di PSLO/A insieme ad alcune nuove figure decisero di ristrutturarsi formando un nuovo fronte politico con base al confine tra Myanmar e Thailandia, a Manerplaw prima e Mae Sot e Chiang Mai poi. Al termine del cessate il fuoco, il PSLO/A e alcuni dei suoi membri ricevettero vantaggi marginali e concessioni economiche. Allo stesso tempo però, le promesse di autonomia non si materializzarono mentre l'esercito delimitava progressivamente la presenza del PSLO/A, costruendo nuove basi e avamposti e incentivando la formazione di milizie locali ad esso collegate nelle aree Ta'ang. Queste strategie economiche e militari furono cruciali nell'esaurire progressivamente le risorse sociali e politiche del gruppo, restringere il suo controllo territoriale e, da ultimo, creare un'area di virtuale autonomia per i Ta'ang, limitata alle municipalità di Manton e Namhsan. In parallelo, l'economia politica locale basata sulla coltivazione di tè e altre colture venne completamente stravolta in seguito alla liberalizzazione di fatto della produzione di oppio attuata dal governo militare accompagnata dalla proliferazione di milizie locali. Molte comunità nelle aree Ta'ang videro confiscarsi la terra o furono allontanate a seguito di tali processi tramite cui le autorità centrali consolidavano il loro controllo indiretto sulle zone rurali e occupavano fisicamente i principali centri e arterie.

[6] La strategia contro-insurrezionale "4-cuts" consiste nell'adottare qualsiasi tipo di misura atta a tagliare le fonti insurrezionali di fondi, forniture, cibo e comunicazioni tra la popolazione civile.

La militarizzazione della regione e la creazione di milizie locali durante il periodo del cessate il fuoco generarono una sorta di zona cuscinetto attorno all'area di autonomia concessa con l'armistizio. Di conseguenza, quest'ultima venne progressivamente esclusa dalle potenziali opportunità economiche generate dal confine sino-birmano e dai network a maglie estese delle zone transfrontaliere. Tali sviluppi portarono inoltre a una riarticolazione del panorama delle autorità informali locali delle comunità Ta'ang nel nord dello stato di Shan. Un drastico aumento del consumo di stupefacenti si riverberò negativamente sui rapporti intrafamiliari e nella società Ta'ang, mentre la presenza di milizie – progressivamente radicate nel territorio come proiezioni dell'autorità statale centrale – contribuì ad alterare i rapporti di autorità intra e intercomunitari. Simultaneamente, da un lato, la legittimità e la presa concreta delle strutture di governance del PSLO/A sul territorio andava sgretolandosi e, dall'altro, sull'orizzonte politico non appariva nessun'altra valida alternativa in grado di incanalare le istanze politiche latenti nel tessuto sociale.

Nell'aprile del 2005 il PSLO/A decise, infine, di accettare le pressanti richieste di disarmo e smobilitazione del governo centrale, sebbene molti comandanti e membri decisero di non deporre le armi. Alcuni transitarono nei ranghi delle milizie locali affiliate al *Tatmadaw*, mentre altri nascosero le armi ma rifiutarono la decisione della leadership. Al confine birmano-thailandese, il disarmo ufficiale e lo smantellamento del PSLO/A, in combinato con la conseguente ulteriore militarizzazione delle aree Ta'ang e la protratta destabilizzazione del tessuto sociale ed economico, rappresentarono un duro colpo per il fronte politico del PSLF formatosi nel 1992. Un colpo che negli anni immediatamente successivi portò il PSLF a prendere la decisione di riarmarsi costituendo da ultimo il TNLA alla fine del 2009.

Dietro le quinte del riarmo: traumi ed esperienze passate, senso di (s)fiducia e/o opportunità?

Una complessa miscela di esperienze passate, senso di sfiducia e insicurezza nei confronti delle autorità centrali Bamar e delle organizzazioni etniche armate delle altre minoranze, accompagnata da nuove pressioni e opportunità nel contesto politico dello stato di Shan, furono alla base della decisione del PSLF di armarsi.

Alla creazione del TNLA nel 2009, non solo le rivendicazioni politiche alla base dei movimenti di protesta Ta'ang dei precedenti quarant'anni erano rimaste irrisolte ma, al contempo, le congiunture securitarie ed economiche successive all'armistizio erano venute a dispiegarsi in modo particolarmente violento, repressivo e destabilizzante sulle società Ta'ang. Lo sgretolarsi delle strutture informali di governo del PSLO/A, combinato con la militarizzazione ed occupazione del territorio, lasciò su molti un segno indelebile. Dal punto di vista Ta'ang, la cerimonia ufficiale di disarmo del 2005 in questo senso divenne l'epitome tanto della deprivazione di spazio sociale e opportunità di sviluppo sotto vari punti di vista quanto della perdita di sicurezza. Tali esperienze e percezioni erano legate a doppio filo con i fallimenti del governo centrale, il quale aveva mancato di tenere fede alle promesse fatte con l'accordo di disarmo. Queste mancanze avevano contribuito ad alimentare un certo diffuso senso di sfiducia nei confronti delle istituzioni statali Bamar, in particolare dell'esercito.

Inoltre, mentre la decisione di armarsi da parte del fronte politico del PSLF era maturata attraverso tali esperienze, cruciale per la costituzione del TNLA

fu anche l'allinearsi di una serie di congiunture. Dopo la proclamazione della nuova costituzione nel maggio 2008, il *Tatmadaw* iniziò a esigere che tutte le organizzazioni etniche armate coperte da armistizi bilaterali concordati nelle decadi precedenti transitassero all'interno della struttura e sotto il controllo dell'esercito trasformandosi nelle cosiddette "Border Guard Forces" (BGFs) o "People Militia Forces" (PMFs). Pertanto, nel nord del Paese, quei gruppi politico-armati che si rifiutarono di accomodare tali richieste, come ad esempio il KIO/A o lo *Shan State Progressive Party/Shan State Army* (*SSPP/SSA*), vennero fatti oggetto di intensificate offensive militari a partire dal 2009. In questo contesto, la volontà del PSLF di creare una forza armata nelle aree Ta'ang nello stato di Shan si allineò con l'esigenza di KIO/A e SSPP/SSA di far fronte alle pressioni esercitate dal *Tatmadaw*. I primi considerevoli passi nella costituzione di TNLA, infatti, furono mossi tramite connessioni con ex-membri dell'ormai defunto PSLO/A e il supporto del gruppo armato Shan e di quello Kachin.

Negli anni iniziali di attività, fra il 2011 e il 2013, il TNLA fu in grado di affermare velocemente la sua presenza nelle municipalità di Namhsan, Manton, Namtu, Namhkan, e nelle zone più a nord di quelle di Kyaukme e Hsipaw. Nel consolidarsi a queste latitudini, il PSLF operò in diversi modi al fine di tracciare connessioni simboliche tra i suoi obiettivi primari (vale a dire, la costituzione di uno spazio di autonomia e autodeterminazione Ta'ang all'interno di uno stato federale), la formazione di una geografia auto-identificata della cosiddetta "Ta'ang Land" e il ruolo strumentale della neonata forza armata. Il TNLA re-istituzionalizzò i territori su cui il PSLO/A si era precedentemente innestato svolgendo attività di contrasto alla produzione e traffico di narcotici, mettendo in pratica meccanismi di tassazione e reclutamento e ricostituendo la sua presenza materiale tramite la creazione di basi e campi temporanei e mobili. Lungi dal dipanarsi senza contestazioni, queste attività spesso presero corpo in opposizione a o in sovrapposizione con quelle di altre organizzazioni etniche armate e/o milizie esercitanti autorità. Interessante notare come, all'interno della complessa morfologia sociale e politica degli scenari delle terre di confine dello stato di Shan, il riarmo da parte del PSLF/TNLA non fu un mero esercizio bellico-insurrezionale ma si focalizzò prima di tutto sulla creazione di istituzioni, connessioni con il tessuto civile e le società Ta'ang e il rafforzamento delle strutture di governance informale – sebbene tutto questo avvenisse tramite la militarizzazione dell'azione politica e il TNLA. Più che il controllo territoriale, fu l'istituzionalizzazione del territorio ad assumere un ruolo centrale.

Nel frattempo, nel 2015 il processo di pace del governo Thein Sein sembrava aver raggiunto una situazione di stallo. Infatti, dopo la conclusione di diversi armistizi bilaterali con varie organizzazioni etniche armate e dell'NCA nell'ottobre 2015, il *Tatmadaw* aveva intensificato le operazioni in Kachin e l'area settentrionale di Shan, incluse le aree Ta'ang. Qui l'esercito ha operato e tuttora opera tramite l'ausilio di una delle organizzazioni firmatarie del cessate il fuoco nazionale, il *Revolutionary Council of Shan State/Shan State Army-South* (*RCSS/SSA-S*), la cui forza armata agisce per procura ed è stata autorizzata informalmente a stabilirsi nel nord dello stato di Shan dalla fine del 2015. Data la composizione eterogenea delle comunità in queste aree, spesso composte sia da famiglie Shan che da famiglie Ta'ang, l'arrivo del RCSS/SSA-S ha avviato una riconfigurazione del panorama dell'autorità e governance locale. Il gruppo si è posizionato in maniera permanente sulle cime delle montagne e nei villaggi nelle aree Ta'ang, generando ulteriore conflitto interetnico con il TNLA e il SSPP/SSA.

Sul finire del 2016, in risposta a queste dinamiche politico-militari, diverse organizzazioni decisero di costituire una coalizione militare denominata *Northern Alliance* (*NA*), nella quale il TNLA figura insieme ad altri tre gruppi[7]. Tale mossa è da interpretarsi alla luce di un più ampio allineamento politico verificatosi dopo la conclusione dell'NCA che ha visto lo *United Wa State Army* (*UWSA*) – l'organizzazione etnica armata più importante del Myanmar – emergere come figura politica chiave per le organizzazioni che hanno rifiutato il cessate il fuoco nazionale. Un allineamento formalizzatosi poi nella creazione di un comitato politico di coordinamento denominato *Federal Political Negotiation and Consultative Committee* (*FPNCC*)[8].

In tutto questo, dalla sua formazione ad oggi, il TNLA è emerso come un attore chiave nella regione, riuscendo a ritagliarsi un considerevole spazio d'azione a ridosso di alcuni corridoi strategici nelle terre transfrontaliere dello stato di Shan. Le aree in cui l'organizzazione mantiene controllo e influenza rimangono sì periferiche, ma comunque a ridosso della *Union Highway* che collega Mandalay a Muse – la strada più trafficata del Paese attraverso cui si muove il grosso del commercio e dei carichi su ruota da e verso la Cina – così come alla zona di commercio frontaliera di Muse "105-Mile". Inoltre, da Muse giù verso sud-ovest, lungo l'oleodotto Shwe, e verso sud in direzione di Kutkai, Hseni e Lashio, questi territori si trovano in posizioni cruciali sulle mappe dei progetti economico-infrastrutturali variamente sussunti sotto l'ombrello della *Belt and Road Initiative* (BRI).

Conclusioni

Le transizioni sperimentate dalle insurrezioni Ta'ang nel nord dello stato di Shan dagli anni Novanta ad oggi rivelano almeno tre principali punti riguardo all'impasse che caratterizza i conflitti civili del Myanmar, in cui nazionalismo, politica militarizzata e questioni territoriali sembrano essere indistricabili e mutualmente connessi.

Primo, non tutte le organizzazioni etniche armate utilizzano e controllano i mezzi della violenza, vale a dire le loro forze armate, per lo stesso scopo. Il controllo sui mezzi della violenza che questi attori esercitano può essere incardinato in processi di creazione di istituzioni informali, sia all'interno delle organizzazioni stesse ma anche e soprattutto in relazione alle società civili con cui il gruppo si interfaccia. In questo senso, se e quando il focus delle organizzazioni etniche armate si sposta dalla mera azione militare e controllo fisico del territorio allo sviluppo "sociale" ecco che si possono aprire spazi per modificare l'utilizzo del nazionalismo a base etnica come principale coordinata di azione politica. Porre l'accento sulla creazione di strutture di governance inclusive all'interno della società nelle aree di confine sotto il controllo o influenza delle organizzazioni etniche armate fornisce una valida opportunità per evitare concezioni nazionaliste estreme che invece sono legate intimamente alla creazione di confini, barriere ed esclusioni sociali. Tutto questo diviene particolarmente rilevante nel presente contesto di sfruttamento economico estrattivo che da tempo affligge lo stato di Shan, in cui opportunità economiche di stampo privatistico vengono generate a fronte di rivendicazioni rispetto alla proprietà e gestione della terra e degli ecosistemi locali.

---

[7] Il KIA, il *Kokang Myanmar National Democratic Alliance Army* (*MNDAA*), e l'*Arakan Army* (*AA*).

[8] Le organizzazioni parte del FPNCC sono il *Kachin Independence Army* (*KIA*), il *Myanmar National Democratic Alliance Army* (*MNDAA*), l'AA, il TNLA, il *National Democratic Alliance Army* (*NDAA*), l'(*UWSA*), l'SSPP/SSA-N.

Secondo, a fronte della mancanza di significative opportunità e servizi forniti dalle autorità centrali in modo equo e inclusivo, la creazione di network e interconnessioni tra attori non statali diviene il principale canale di diffusione della conoscenza e sviluppo delle capacità. Questo è vero per attori e forme di conoscenza di disparata natura, tanto organizzazioni della società civile quanto gruppi politico-armati. Pertanto, le compenetrazioni di questi diversi ambienti offrono svariate opportunità di fertilizzare gli uni o gli altri al fine di rielaborare questioni del conflitto apparentemente intrattabili come l'utilizzo del nazionalismo e della politica militarizzata, poste in essere *in primis* dal *Tatmadaw*.

Da ultimo, emerge chiaramente come il nazionalismo e la militarizzazione della politica non siano funzione unica della presenza repressiva delle autorità statali o della loro assenza in termini di governance e servizi, ma abbiano anche a che fare con le complesse interrelazioni tra i numerosi gruppi delle minoranze etnico-nazionali che vivono nelle terre di confine del Myanmar.

Questo articolo è apparso nel numero di RISE
"Il Myanmar alla fine delle favole", Vol. 4 (3), 2019.

L'erosione del liberalismo nelle Filippine e l'ascesa di Duterte

Lisandro Claudio[1]

indice △

Questo articolo colloca l'ascesa e la persistente popolarità del presidente Rodrigo Duterte all'interno di una storia intellettuale del liberalismo filippino. Per prima cosa, si procede ad analizzare la storia della tradizione liberale filippina dagli inizi del XIX secolo, ovvero ancor prima che diventasse il pensiero dominante dell'élite politica nel secolo successivo. L'articolo riconosce, poi, che il "Dutertismo", l'ideologia e la pratica dominanti nell'attuale contesto politico filippino, è sia una reazione sia un attacco a questa tradizione. La conclusione è che la crisi generata dall'elezione di Duterte rappresenta per il liberalismo nelle Filippine l'occasione di un generale ripensamento per affrontare le sfide poste davanti a un Paese di quasi centodieci milioni di abitanti.

Introduzione

L'elezione nel 2016 del presidente Duterte colse di sorpresa molti commentatori politici di allora. Durante le elezioni, l'opinione comunemente accettata era che uno dei tre principali candidati avrebbe vinto le consultazioni. Inizialmente, il candidato favorito era l'allora vicepresidente Jejomar Binay, un populista a favore dei poveri dello stesso stampo dell'ex presidente della Repubblica Joseph Estrada (1998-2001). Da ex sindaco di Makati City, il ricco centro d'affari della Regione Capitale Nazionale (o *Metro Manila*), Binay aveva messo in piedi una formidabile macchina elettorale che riuscì a capitalizzare i legami di Makati con altre città del Paese. Tuttavia, quando il nome di Binay emerse nel corso delle audizioni del Senato delle Filippine relative agli scandali di corruzione, le percentuali di gradimento si abbassarono notevolmente. Questa situazione controversa spianò la strada a Grace Poe, senatrice al primo mandato e figlia di una delle più famose star televisive del Paese, candidatasi alle elezioni presidenziali e da quel momento considerata la principale favorita. Sebbene fosse stato sempre indietro nei sondaggi, pochi commentatori allontanarono le possibilità di una vittoria finale del candidato designato dal presidente Benigno Aquino III (2010-2016), l'allora segretario agli Interni Manuel "Mar" Roxas. Il sostegno da parte di un presidente in carica e popolare, nonché la macchina elettorale del candidato, hanno sempre contato nella politica filippina.

La vittoria di Duterte fu il prodotto di una strategia strategicamente sofisticata. È entrato nella corsa tardi, defilandosi così dal radar dell'opinione pubblica e isolandosi dalle calunnie del primo periodo di campagna elettorale. Gli avversari di Binay si concentrarono sulle accuse di corruzione, i detrattori di Poe contestarono il suo status di cittadina delle Filippine (che aveva acquisito rinunciando alla cittadinanza statunitense), e infine a Roxas fu invece addossata la colpa degli errori commessi durante l'amministrazione di Aquino III. Mentre

[1] Questa ricerca è stata finanziata con i contributi europei "Horizon2020" ottenuti dal consorzio interuniversitario europeo "CRISEA – Competing Regional Integrations in Southeast Asia". Questo *policy brief* è stato pubblicato nel marzo 2019 con il titolo "The Erosion of Liberalism and the Rise of Duterte in the Philippines" ed è disponibile online al sito http://crisea.eu/wp-content/uploads/2019/11/CRISEA_Policy_Brief_EU_2.pdf.

tutto questo stava attirando l'attenzione dei media, Duterte ne approfittò per costruire una solida base di sostegno attraverso un'indefessa campagna elettorale a livello locale e l'utilizzo di una comunicazione pungente sui social media che demonizzava l'amministrazione uscente.

Tuttavia, vista da una prospettiva più ampia che va oltre la semplice strategia, la vittoria di Duterte alle presidenziali del 2016 deve essere interpretata come una profonda delusione verso la tradizione liberaldemocratica dominante rappresentata dall'amministrazione di Aquino III. Questo *policy brief* intende tracciare la storia del liberalismo filippino al fine di contestualizzare la sistematica sfida di Duterte a questa tradizione. Mentre un manipolo di commentatori concorda con l'ideologia/le ideologie delle quali Duterte si è fatto promotore, la restante parte mette in dubbio che l'attuale presidente si sia posto in alternativa alla democrazia liberale.

Evidenza e analisi

Il nazionalismo filippino trova origine nel liberalismo. Alla fine del XIX secolo, la prima generazione di nazionalisti filippini – la cosiddetta generazione degli *ilustrados* ("gli illuminati") che ispirò la rivoluzione antispagnola del 1896 – articolò la critica al colonialismo spagnolo ricorrendo al linguaggio del liberalismo. Il *primus inter pares* degli *ilustrados* fu lo scrittore José Rizal, oggi considerato l'eroe nazionale delle Filippine. Nell'allora colonia spagnola Rizal invocava riforme liberali quali la libertà di stampa e di associazione, la protezione dall'arresto e dalla detenzione arbitrari e il rispetto dei diritti di proprietà individuale. I suoi scritti e i suoi instancabili sforzi ebbero un impatto profondo. La *Katipunan*, la società segreta che diede iniziò alla rivoluzione filippina, attinse largamente dal pensiero di Rizal e degli *ilustrados*, i quali si facevano promotori di una Repubblica libera e liberale in Asia. Era in questo senso che la nazione filippina poteva essere vista come fondata sul liberalismo. Tuttavia, il progetto rivoluzionario degli anni Novanta del XIX secolo era ancora lontano dal realizzarsi, interrotto presto dalla violenta occupazione del Paese da parte degli Stati Uniti. Alcuni politici e decisori statunitensi coltivarono e supportarono gli intellettuali liberali filippini per ricevere il loro sostegno durante il regime coloniale.

Le Filippine ottennero l'indipendenza dagli Stati Uniti nel 1946 ma, anche prima di questo evento, gli intellettuali liberali filippini avevano già occupato posizioni prominenti nella burocrazia coloniale. Il liberalismo divenne quindi l'ideologia chiave di costruzione dello Stato nelle Filippine del XX secolo. Tuttavia, malgrado ricoprisse un ruolo prevalente nella politica filippina, questo liberalismo non si diffuse mai ai margini della società. In altre parole, sebbene i leader del Paese e la sua classe colta si ritenessero liberali, il resto del Paese non si considerava tale.

Le ragioni sono due. Per prima cosa, i movimenti di massa del XX secolo erano largamente socialisti. Inoltre, coloro che non erano socialisti furono largamente influenzati dalla Chiesa Cattolica che, di regola, decise di non sposare i principi liberali (con qualche notevole eccezione). In secondo luogo, il liberalismo delle Filippine, nella pratica, non si occupò in maniera adeguata di questioni come l'ineguaglianza economica, non riuscendo così mai ad attrarre un sostegno di massa o un'approvazione.

La prima principale sfida al liberalismo filippino fu il governo autoritario del presidente Ferdinand E. Marcos (1965-86). Nel 1972, Marcos dichiarò la legge marziale per prolungare il proprio mandato e centralizzare il proprio potere

strumentalizzando i militari, con i quali aveva attentamente coltivato i rapporti. Marcos riteneva che la sua mossa costituisse una "rivoluzione democratica dal centro" che cercava di affrontare i due estremismi presenti nella società filippina: allora, dichiarò di combattere, a sinistra, il Partito Comunista Maoista delle Filippine (PCMF), a destra, invece, il suo regime intendeva opporsi alle famiglie oligarchiche che dominavano l'economia.

Gli obiettivi di Marcos erano apparentemente lodevoli e formulati anche seguendo il linguaggio della democrazia liberale, tanto da indurre un commentatore a osservare come il dittatore fosse un "cripto-democratico" che faceva ricorso a tattiche autoritarie. La realtà era comunque che il "centrismo" di Marcos fosse uno stratagemma. Il suo anticomunismo, che enfatizzava la minaccia maoista, si rivelò una tattica per legittimare il proprio regime agli occhi degli Stati Uniti. Inoltre, l'obiettivo dell'"oligarchia" fu il tentativo ipocrita di demolire i suoi oppositori e sostenere i sodali che gli erano leali.

Durante il regime di Marcos, il Partito Liberale – allora tradizionale e radicato – decise di rifondarsi come un movimento di coscienza e di autentica opposizione. Fu uno dei molti gruppi politici che organizzò l'opposizione a Marcos, anche se la forza che guidò quel processo fu il PCMF e le sue organizzazioni legali di copertura. Nel 1986, il regime di Marcos crollò a seguito di una rivolta pacifica conosciuta ora con il nome di *EDSA Power People Revolution* (*EDSA-PPR*), dal nome della *Epifanio de los Santos Avenue* (da qui l'acronimo *EDSA*), il raccordo autostradale principale della capitale dove si è sviluppata la protesta. L'EDSA-PPR votò in massa Corazon Aquino, la vedova del senatore all'opposizione Benigno Aquino Jr, alla presidenza della Repubblica, sconfiggendo Marcos che le aveva sottratto in maniera fraudolenta la vittoria alle elezioni presidenziali anticipate tenute proprio in quell'anno.

L'EDSA-PPR fu, in realtà, una restaurazione democratica e liberale guidata dalla classe media urbana, da alcuni esponenti militari e dalla Chiesa Cattolica filippina, benché le forze che sostennero la protesta furono molte di più. Il risultato a cui si arrivò fu la creazione di un ordine legale costituzionale che formalmente è in piedi fino ad oggi. Oltre al cambio di regime, la rivolta si fece inoltre portatrice di una potente narrativa che entrò a far parte della politica filippina, che enfatizzava il riformismo della classe media, l'importanza della Chiesa Cattolica e il contributo fondamentale della famiglia Aquino, i cui membri erano visti come coloro che avevano salvato la democrazia dalla tirannia di Marcos. Il figlio di Corazon, Benigno "Noynoy" Aquino III fu eletto presidente nel 2010 soprattutto grazie alla rievocazione dei fatti del 1986 e puntando sul ricordo nostalgico che buona parte dei cittadini filippini aveva mostrato nei confronti della madre deceduta un anno prima.

Il Dutertismo deve essere visto come una forma di reazione al sistema che l'EDSA-PPR aveva approntato. A più di trent'anni di distanza dallo scoppio della rivoluzione, le sue promesse di rinascita sociale devono ancora essere esaudite e ciò ha deluso le aspettative degli elettori. La campagna presidenziale di Duterte è stata in grado, da una parte, di approfittare dell'inerzia del sistema postrivoluzionario per ottenere riforme significative che criticassero più ampiamente i valori della democrazia liberale come i diritti umani. Dall'altra, di sfruttare questa disillusione verso il "sistema dell'EDSA" puntando sulla nostalgia verso l'epoca autoritaria che, negli ultimi anni, si è manifestata con il crescente sostegno per la famiglia Marcos. Criticando il sistema dell'EDSA, Duterte è stato capace di sfidare precedentemente sia gruppi di fiducia sia individui, quali la Chiesa Cattolica, i

membri della famiglia Aquino e i loro alleati del Partito Liberale, i riformisti della classe media, i media tradizionali, e così via.

Paradossalmente, nonostante le sue critiche alla politica tradizionale della classe media filippina, la base elettorale di Duterte affonda le proprie radici proprio qui. Durante il periodo successivo alla rivoluzione della EDSA, tale classe si è espansa ed è diventata meno omogenea. È proprio questa nuova e meno affermata classe media che Duterte ha lusingato con successo. Da allora, il sostegno a Duterte è cresciuto andando a includere la maggioranza dei filippini appartenenti a gruppi demografici variegati. Alla luce della sua popolarità, l'ex sindaco di Davao City ha dato inizio a una brutale "guerra alla droga" che ha registrato centinaia di esecuzioni extragiudiziali di sospetti trafficanti o spacciatori di droga, principalmente nelle aree urbane. Un sondaggio mostra che, mentre il 69% degli intervistati crede che le uccisioni extragiudiziali siano tuttora in corso, il 92% esprime ancora il proprio sostegno per la cruenta campagna di Duterte.

Dunque, si può dire che i filippini stiano appoggiando un omicidio di massa. La crisi della democrazia liberale delle Filippine di Duterte è quindi non solo una crisi delle istituzioni politiche, bensì anche una crisi morale. Una volta Albert Camus sostenne che una "crisi dell'umanità" affligge quelle società che caldeggiano gli assassinii di massa. Per affrontare questa crisi è necessario reintrodurre norme di democrazia liberale nel Paese. Ad ogni modo, i politici non dovrebbero dare per assodato che la democrazia sia il fine ultimo, ma dovrebbero anzi immaginare nuove forme di democrazia liberale che possano conquistare l'interesse di coloro che si sentono spodestati o che si trovano emarginati dalla classe media e dalle élite.

Implicazioni di policy e raccomandazioni

- La storia del liberalismo nelle Filippine mostra che i liberali sono capaci di rivalutare i propri programmi e di riconnettersi con nuovi movimenti in periodi di crisi. Rizal e i suoi compagni hanno concepito e forgiato il proprio pensiero liberale in un contesto di oppressione coloniale. Durante il periodo di Marcos, il Partito Liberale si è ricostruito da solo presentandosi come difensore dei diritti civili. Una rivalutazione della politica liberale sta già prendendo corpo durante l'amministrazione Duterte. Le organizzazioni internazionali dovrebbero incoraggiare questo processo offrendo dei fondi ai programmi che consentono ai filippini di riscrivere e rivalutare il significato di "liberaldemocratico" nelle Filippine. In questo senso, fondazioni tedesche come la *Friedrich-Ebert-Stiftung* e la *Friedrich Naumann Foundation for Freedom* stanno dettando il percorso. L'Unione Europea dovrebbe operare a stretto contatto con queste fondazioni.
- Non è più sufficiente "comprendere" la mentalità populista che anima il Dutertismo. Vi sono già diversi studi che hanno esaminato l'elettorato populista di Duterte, quindi ciò di cui le Filippine hanno davvero bisogno sono interventi che prendano chiaramente posizione contro un regime populista che giustifica gli omicidi di massa.
- Organizzazioni e istituzioni internazionali non devono in alcun modo giustificare l'amministrazione Duterte, al contrario, dovrebbero continuare ad avere contatti con i legislatori locali, i funzionari locali e le organizzazioni della società civile che cercano di contrastarla.
- Siccome il sistema elettorale filippino prevede un'elezione separata per il presidente e per il vicepresidente, l'attuale vicepresidente Leni Robredo, esponente del

Partito Liberale, è di fatto la leader dell'opposizione. Le riforme popolari che sta cercando di realizzare meritano sostegno. Inoltre, Robredo può rilanciare un potenziale *rebranding* delle idee liberaldemocratiche nell'era Duterte. I suoi vecchi compagni di partito dell'amministrazione Aquino III sembrano non essere al passo con i tempi, mentre lei stessa rappresenta un liberalismo che può parlare il linguaggio delle classi più basse. Diversi sondaggi mostrano come abbia conquistato un certo consenso tra gli elettori delle classi popolari.

- Gran parte della retorica tagliente dell'amministrazione Duterte è stata sprigionata sui social media, e in particolare su Facebook. I programmi che affrontano l'alfabetizzazione dei social media sono molto importanti nelle Filippine. È fondamentale sostenere gruppi e organizzazioni che combattono le *fake news* e promuovono i principi liberaldemocratici. È altrettanto importante dare sostegno ai media tradizionali, in particolare a testate come Rappler, che continua ad essere bersaglio dell'amministrazione Duterte.
- La furia omicida di Duterte ha portato molte famiglie povere a perdere i membri che si occupano del loro sostentamento. Fornire una qualche forma di aiuto a queste famiglie rientra tra le necessità urgenti.
- È necessario conoscere i dati accurati relativi alle morti della guerra alla droga per promuovere un'azione penale contro Duterte e i suoi scagnozzi per crimini contro l'umanità. Garantire supporto indiretto agli attivisti filippini per i diritti umani, impegnati a raccogliere prove di questi crimini, è un imperativo morale.

Traduzione dall'inglese a cura di Raimondo Neironi

Questo articolo è apparso nel numero di RISE
"Le Filippine di Duterte e le eredità del passato", Vol. 5 (4), 2020.

La "prova digitale" nella protezione dei diritti umani nelle Filippine: una lezione dal "caso Nuezca"

Jayson Lamchek

indice △

Nel dicembre 2020[1], un ufficiale di polizia si consegnò volontariamente alle autorità per essere incriminato dell'omicidio di una madre e del proprio figlio nella provincia di Tarlac, a nord della capitale Manila. In qualsiasi parte del mondo questa notizia sarebbe stata considerata un evento ordinario che dimostra il normale funzionamento del sistema di giustizia penale. Ma nelle Filippine di Duterte la "guerra alla droga" portata avanti dalla polizia in maniera aggressiva incombe sulla società. Esiste una certa impunità per le cosiddette "uccisioni extragiudiziali", garantita dall'esplicita istigazione a commettere tali crimini dello stesso presidente, il quale ha inoltre promesso di difendere le proprie forze di sicurezza. Le organizzazioni dei diritti umani indicano che sono decine di migliaia le uccisioni extragiudiziali legate alla lotta alla droga commesse dalla polizia e dai vigilantes. Coloro che si macchiano di questi assassinii sono perseguiti molto raramente, e tantomeno si consegnano alle autorità e affrontano le conseguenze legali dei loro misfatti. L'amministrazione ricorre a una retorica infuocata contro i diritti umani per i criminali, i critici e altre persone indesiderate. Così, la società civile filippina fa fatica a trovare dei modi efficaci per proteggere la popolazione dalle esecuzioni extragiudiziali, facendo spesso affidamento sull'ancora di salvezza fornita dai sostenitori internazionali.

L'incidente di Tarlac costituisce un valido esempio di come la gente faccia ricorso alla tecnologia digitale di uso comune per denunciare gli abusi, un atto da cui la società civile filippina può trarre beneficio. Senza dubbio, ciò che differenzia l'incidente di Tarlac da altri misfatti dello stesso tipo è che l'uccisione è stata ripresa in un video da un testimone. Al contrario, ciò non è mai stato fatto per gran parte degli assassinii, malgrado essi siano stati riportati e raccontati dai media. Il filmato[2], ripreso con uno smartphone da un parente delle vittime che si trovava nei pressi del luogo dell'incidente, mostra il litigio avuto dal poliziotto fuori servizio, Jonel Nuezca, accompagnato dalla sua giovane figlia, con Sonya Gregorio e suo figlio Frank, mentre questi ultimi si trovavano all'interno della loro proprietà. La figlia urlò ai Gregorio: "Mio padre è un poliziotto", prima che Nuezca sparasse alla madre e al figlio da pochi centimetri, in presenza non solo della figlia bensì anche dei parenti e degli ospiti delle vittime. Il filmato è circolato sui social, provocando lo sdegno generale degli spettatori. Le critiche dell'opinione pubblica si diffusero molto velocemente, tanto da attirare l'attenzione del governo e da indurre gli uomini di Duterte a riconoscere che la condotta del poliziotto fuori servizio fosse in quel caso inaccettabile. Mentre dichiaravano che si trattava di un "incidente isolato", i funzionari governativi promettevano di incriminare e punire il poliziotto[3].

---

1 BBC (2020), "Philippines Police Officer Charged over Mother and Son Murder", 21 dicembre, disponibile online al link https://www.bbc.com/news/world-asia-55376421.

2 Il video, circolato sui social, è disponibile su Facebook alla pagina https://www.facebook.com/paniqui2307/posts/218009543164369.

3 CNN Philippines (2020), *Cop Who Shot Mother and Son in Tarlac to Face Murder Charges*, 21 dicembre, disponibile online al link https://www.cnnphilippines.com/news/2020/12/21/Paniqui-Tarlac-police-shooting-Jonel-Nuezca-Sonya-Frank-Gregorio.html.

La prova video e la documentazione dell'abuso perpetrato dal poliziotto

La "guerra alla droga" delle Filippine è verosimilmente tra le campagne antidroga più aggressive a livello mondiale, che va a colpire principalmente spacciatori di strada e tossicodipendenti tra la gente comune, anziché i fornitori consolidati. Il governo delle Filippine ha ammesso che le vittime di questa guerra sono state finora migliaia[4] e gli studiosi stimano che da un calcolo più accurato la cifra potrebbe essere più alta di circa tre volte[5] rispetto a quella indicata dalle statistiche ufficiali. Le organizzazioni filippine e internazionali hanno documentato le esecuzioni extragiudiziali nella guerra alla droga di Duterte grazie alle testimonianze, ai documenti ufficiali e ai report rilasciati dai media[6]. Il risultato è che sono state in grado di conservare le prove di reato e di fornire informazioni ai tribunali filippini, alle Nazioni Unite e alla Corte Penale Internazionale (CPI) utili a imbastire contro il governo filippino un procedimento di indagine e azione penale per violazione dei diritti umani e per crimini internazionali.

Duterte ha finora risposto alle uccisioni extragiudiziali documentate con smentite, disinformazione e attacchi virulenti contro i diritti umani e i loro sostenitori, inclusi le organizzazioni, i giudici, l'inviato speciale delle Nazioni Unite e il procuratore della CPI. L'atteggiamento che il governo lascia trasparire è generalmente molto aggressivo e intollerante verso le opinioni dissenzienti ed è, inoltre, conosciuto per essere appoggiato da un sofisticato sistema di disinformazione[7] e di provocazione volto a intimidire la società nel più totale silenzio, ad assecondare la violenza e a incoraggiare i comportamenti più illiberali. Il consumo di *fake news* e la diffusione di massa delle strategie di comunicazione nell'era della "post-verità" hanno particolarmente attecchito nelle Filippine, malgrado il suo decrepito sistema infrastrutturale dell'informazione e la mancanza di regole. Esiste una diffusa percezione, rinfrancata dai sondaggi, secondo cui Duterte gode del sostegno, e dell'ammirazione, dell'opinione pubblica filippina. Ciò lo ha incoraggiato a adottare sempre di più misure draconiane per consolidare il proprio potere, come ad esempio l'emendamento[8] alla legge antiterrorismo.

Sulla base di questo contesto, sembrerebbe che i filippini siano indifferenti verso le uccisioni e l'abuso di potere. Ma ciò è falso, anche perché gli abusi perpetrati dalla polizia hanno qualche volta stimolato ampi segmenti della società filippina. Nel 2017, l'uccisione del diciasettenne Kian Loyd delos Santos a Caloocan City[9], nella *Metro Manila*, suscitò l'indignazione dell'opinione pubblica, tanto da costringere le autorità ad avviare un'inchiesta e intentare una causa. Esattamente come in occasione del caso di Tarlac, anche in questa circostanza è stato filmato

---

[4] Philippine Drug Enforcement Agency, Republic of the Philippines, Office of the President (2020), #RealnumbersPH, disponibile online al link https://pdea.gov.ph/2-uncategorised/279-realnumbersph.

[5] Ball, P. *et al.* (2019), "Drug-Related Killings in the Philippines", *Human Rights Data Analysis Group*, 26 luglio, disponibile online al link https://hrdag.org/wp-content/uploads/2019/07/2019-HRDAG-killings-philippines.pdf.

[6] Si veda, ad esempio, "The Drug Archive: A Data-Driven Examination of the Philippine Anti-Drug Campaign", disponibile online al link https://drugarchive.ph/.

[7] Ong, J.C. e Cabañes, J.V.A. (2018), "Architects of Networked Disinformation: Behind the Scenes of Troll Accounts and Fake News Production in the Philippines", The Newton Tech4Dev Network, disponibile online al link https://scholarworks.umass.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1075&context=communication_faculty_pubs.

[8] Lamchek, J. (2020), "The Anti-Terrorism Act: Duterte Will Have All Dissenters' Necks", *Rappler*, 8 giugno, disponibile online al link https://r3.rappler.com/views/imho/262999-analysis-anti-terrorism-bill-duterte-dissenters-necks.

[9] Cfr. Bartolome, J. (2018), "The Kian delos Santos Case", *GMA News Online*, 29 novembre, disponibile online al link https://www.gmanetwork.com/news/specials/content/24/the-kian-delos-santos-case-a-timeline/.

un video, ripreso dalle telecamere pubbliche a circuito chiuso della cittadina. Il filmato che mostra Kian trascinato dalla polizia è circolato diffusamente sui social media, e le autorità hanno avuto parecchie difficoltà a smentire l'accaduto.

Analogamente, nel pieno dello stringente *lockdown* imposto su Manila a causa della pandemia da COVID-19, la polizia ha assestato una serie di colpi di arma da fuoco, risultati fatali, nei confronti di una persona con problemi mentali – un ex militare con un problema di disturbo da stress post-traumatico – che stava camminando per strada in violazione delle regole sulle chiusure. Nel tentativo di applicare i metodi della guerra alla droga alla pandemia, Duterte aveva dapprima giurato di uccidere tutti coloro i quali non avessero rispettato il *lockdown*[10], ma ciò non aveva impedito ai cittadini di Manila di manifestare il proprio dissenso nei confronti dell'applicazione prepotente delle regole. La protesta pubblica, anche in questo caso, è stata ripresa da una telecamera a circuito chiuso, che mostrava i tentativi dei residenti volti a bloccare l'azione della polizia contro la vittima. Alla fine, il killer si consegnò di sua sponte alle autorità e fu incriminato.

Ogniqualvolta gli abusi della polizia sono stati filmati, abbiamo notato una reazione positiva da parte sia dell'opinione pubblica sia dell'amministrazione Duterte, entrambe raramente sensibili alle forme più tradizionali della difesa e della promozione dei diritti umani.

Il coinvolgimento della cittadinanza nella protezione dei diritti umani

L'incidente che ha coinvolto i Gregorio ha mostrato che la gente comune sia diventata maggiormente consapevole dell'utilizzo delle videocamere, degli smartphone e dei social media come forme di protezione contro gli abusi. In ogni parte del mondo, la tecnologia digitale ha già giocato un ruolo fondamentale nel documentare le violazioni dei diritti umani e dei crimini internazionali. Inoltre, le prove digitali hanno in sostanza contribuito a costringere i perpetratori di abusi e di truci delitti a un'assunzione di responsabilità.

Il combinato disposto di diritti umani e tecnologia è uno dei nuovissimi sottocampi della ricerca sui diritti umani[11]. Gli studiosi hanno riconosciuto che la tecnologia digitale offre enormi vantaggi e nuove opportunità per la protezione e l'avanzamento dei diritti umani fondamentali[12]. Le immagini digitali e le prove video, ad esempio, sono state capaci di catturare i dettagli degli eventi con un grado di accuratezza che la testimonianza di una persona, che conta solo sulla memoria e sui ricordi, non sarebbe semplicemente in grado di fare[13]. Il ricorso

---

[10] Al Jazeera (2020), "'Shoot Them Dead': Duterte Warns Against Violating Lockdown", 2 aprile, disponibile online al sito https://www.aljazeera.com/news/2020/4/2/shoot-them-dead-duterte-warns\-against-violating-lockdown.

[11] Alston, P.G. e Knuckey, S. (a cura di) (2016), *The Transformation of Human Rights Fact-Finding*, New York: Oxford University Press; Land, M.K. e Aronson, J.D. (a cura di) (2018), *New Technologies for Human Rights Law and Practice*, Cambridge: Cambridge University Press.

[12] *Ibidem*; McPherson, E. (2015), "ICTs and Human Rights Practice: A Report Prepared for the UN Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary, or Arbitrary Executions", Cambridge: University of Cambridge Centre of Governance and Human Rights, disponibile online al sito https://www.repository.cam.ac.uk/bitstream/handle/1810/269944/McPherson%20ICTs%20and%20Human%20Rights%20Practice.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

[13] Koettl, C. (2016), "Citizen Media Research and Verification: An Analytical Framework for Human Rights Practitioners", Cambridge: University of Cambridge Centre of Governance and Human Rights, disponibile online al sito https://www.repository.cam.ac.uk/bitstream/handle/1810/253508/Koettl_Citizen%20Media%20Research%20and%20Verifcation_FINAL%20%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

alla prova digitale ha avuto un impatto cruciale per il perseguimento dell'azione penale di certi reati davanti alla CPI[14]. Le immagini satellitari e i video con i droni, combinati con le statistiche, consentono di visualizzare o di presentare situazioni complesse che determinano un impatto potente sull'audience di riferimento[15]. Inoltre, dichiarando autentici i filmati messi a disposizione da certi utenti e rendendoli poi disponibile online, gli attivisti dei diritti umani possono utilizzare a fini di sensibilizzazione quelle prove che, originariamente, non erano state prodotte. Un fulgido esempio è, in questo senso, rappresentato dal lavoro del blogger britannico Eliot Higgins e della sua rete di giornalisti locali che analizzò i video caricati da utenti su YouTube e Facebook per identificare e rilevare il tracciamento delle armi utilizzate nel conflitto in Siria.[16]

Una tesi chiave della letteratura esistente in materia presenta la tecnologia digitale come un mezzo di democratizzazione dei diritti umani. La visione tradizionale dell'attivismo per i diritti umani implica che, per produrre o trasmettere le prove, sia necessario che attivisti professionisti o ben preparati trovino e intervistino i testimoni. Nell'attività di *advocacy* che ricorre alla prova digitale, esistono invece più persone comuni – incluse quelle che vivono nei luoghi più difficili da trovare – a cui è consentito di partecipare alla produzione e alla disseminazione delle prove a uso esclusivo dell'*advocacy* medesima. Di conseguenza, si rileva che ciò accresce il grado di recepimento della questione dei diritti umani da parte della società[17].

Se è vero che le opportunità sono enormi, l'uso della tecnologia digitale per la promozione dei diritti umani implica anche dei pericoli. Ad esempio, il *crowdsourcing* può portare a informazioni sulle violazioni inesatte o inattendibili e all'inganno degli attivisti e dei cittadini, data la facilità con cui le immagini possono essere manipolate. La messa a rischio della sicurezza degli attivisti, in particolare i reporter locali, è un altro grande problema in quanto l'informazione digitale può contenere segni identificativi, mentre cellulari e altre applicazioni digitali possono essere solitamente tracciati e prendere di mira i proprietari e i loro contatti[18]. Ad ogni modo, gli attivisti digitali hanno sviluppato un numero sempre crescente di *best-practice* che mitigano questi rischi, come una certa varietà di strumenti di controllo che consentono di verificare se le immagini digitali sono state manipolate[19], oppure sistemi che massimizzano la fiducia nei reporter, come il cosiddetto "crowdseeding"[20], attraverso i quali l'attività di inchiesta è portata avanti da pochi fidati rappresentanti[21].

---

[14] Freeman, L. (2018), "Digital Evidence and War Crimes Prosecutions: The Impact of Digital Technologies on International Criminal Investigations and Trials", *Fordham International Law Journal*, Vol. 41 (2), pp. 283–335.

[15] Emerson, J., Satterthwaite, M.L. e Pandey, A.V. (2018), "The Challenging Power of Data Visualization for Human Rights", in Land, M.K. e Aronson, J.D., *op. cit.*, pp. 162–87.

[16] Aronson, J.D. (2018), "The Utility of User-Generated Content in Human Rights Investigations", in Land, M.K. e Aronson, J.D., *op. cit.*, pp. 129–48.

[17] Land, M.K. *et al*. (2012), "#ICT4HR: Information and Communication Technologies for Human Rights", World Bank Publications, Nordic Trust Fund, Open Development Technology Alliance, and ICT4Gov, *novembre*, disponibile online al link https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2178484.

[18] McPherson, E. (2018), "Risk and the Pluralism of Digital Human Rights Fact-Finding and Advocacy", in Land, M.K. e Aronson, J.D., *op. cit.*, pp. 194-98, 200-05.

[19] Cfr., Koettl, C., *op. cit*.

[20] Si tratta di un approccio che combina le innovazioni del *crowdsourcing* con i principi standard della ricerca sociale e dell'analisi statistica [N.d.T.].

[21] Van der Windt, P. e Humphreys, M. (2014), "Crowdseeding in Eastern Congo: Using Cell Phones to Collect Conflict Events Data in Real Time", *Journal of Conflict Resolution,* Vol. 60 (4), pp. 748-81.

Conclusioni

La prova video e i social media hanno ripetutamente capovolto la narrazione secondo cui l'opinione pubblica filippina sarebbe tollerante verso la violenza e l'abuso di potere. Sfruttare il potenziale dato dalla tecnologia digitale per la protezione dei diritti umani dovrebbe essere una priorità urgente per la società civile filippina e i sostenitori internazionali.

Traduzione dall'inglese a cura di Raimondo Neironi

Questo articolo è apparso nel numero di RISE "Le Filippine di Duterte e le eredità del passato", Vol. 5 (4), 2020.

Il binomio imprescindibile: la monarchia e le Forze armate thailandesi

Giacomo Innocenti

indice △

Dalla conclusione del Secondo conflitto mondiale, la storia della Thailandia è stata caratterizzata da un lungo succedersi di colpi di Stato, principalmente guidati dalle Forze armate. Questa costante si accompagna a un altro importante punto fisso della storia e del panorama politico e istituzionale thailandese: la monarchia. Queste due istituzioni hanno condizionato in maniera determinante la storia del Paese dell'Asia sud-orientale, spesso spalleggiandosi e rafforzandosi vicendevolmente.

Il contesto storico

La Thailandia fino al 1932 era retta da una monarchia assoluta. Da quella data, proprio grazie a un colpo di Stato militare, il Paese divenne una monarchia costituzionale, ma il re Rama VII abdicò, poiché riteneva che i militari usassero il potere in maniera eccessivamente autocratica. Il Regno fu governato dal 1935 al 1945 dal Generale Plaek Phibunsongkhram, mentre il monarca era il giovane Rama VIII[1].

Durante la Seconda guerra mondiale, la Thailandia si schierò con le "Potenze dell'Asse", ma questo causò una ribellione interna, in opposizione all'occupazione giapponese del Paese. La conseguenza fu il momentaneo allontanamento dal potere del generale Plaek. Nel 1946 re Rama VIII fu ucciso e gli succedette il fratello Bhumibol Adulyadej, che ascese al trono col nome di Rama IX[2].

Poco dopo, nel 1947, un nuovo golpe organizzato da Plaek fece cadere il governo e il generale riprese il posto di primo ministro nel 1948 e vi rimase fino al 1957. Nel frattempo, la contrapposizione tra Stati Uniti e Unione Sovietica si fece sempre più radicale, e gli effetti si scaricarono anche nel Sudest asiatico. La Thailandia, in quel momento molto vicina agli Stati Uniti, appoggiò le operazioni americane contro il Viet Nam del Nord e il Laos, fornendo basi per l'aviazione statunitense. Il conflitto in Indocina ebbe delle conseguenze anche all'interno del Paese poiché si formarono delle organizzazioni di guerriglia comuniste che il governo combatté con durezza fino agli anni Ottanta, quando queste formazioni furono sconfitte o cedettero le armi[3].

Proprio in quegli anni prese il potere una fazione militare moderatamente conservatrice, che godeva dell'appoggio del Re, e che propose un'amnistia nei confronti dei ribelli comunisti, non a caso nel periodo che vide un fortissimo sviluppo dell'economia thailandese.

Il 2001 rappresenta un momento molto particolare per la storia del Regno. Il partito guidato dall'imprenditore Thaksin Shinawatra vinse le elezioni politiche,

---

[1] Schonk, K. (2004), *Unarmed Insurrections: People Power Movements in Nondemocracies*, Minneapolis; MN: University of Minnesota Press, pp. 120-41.

[2] Su Rama IX cfr. Handley, P.M. (2006), *The King Never Smiles: A Biography of Thailand's Bhumibol Adulyadej*, New Haven; CT: Yale University Press.

[3] Sulla storia della Thailandia cfr. Baker, C. e Phongpaichit, P. (2005), *A History of Thailand*, Cambridge: Cambridge University Press.

escludendo i rappresentanti delle Forze armate sia dall'esecutivo sia dal legislativo. Il nuovo partito al potere avviò una politica rivolta soprattutto a favorire le fasce più povere della popolazione, alienandosi però in questo modo la borghesia e le fasce più conservatrici della società. Al seguito anche della instabilità politica causata dallo tsunami del 2004, nel 2006 ci fu l'ennesimo colpo di Stato che riportò al potere i militari. Nonostante il controllo esercitato da questi, alle elezioni che si tennero nel 2007 vinse un partito di opposizione vicino alle posizioni di Thaksin, ma che fu fatto comunque cadere nel 2008 anche grazie a una serie di proteste portate avanti dai conservatori. Le manifestazioni di una buona parte della popolazione thailandese non si placarono e, anzi, continuarono per i tre anni successivi fino alla vittoria elettorale di Yingluck Shinawatra, sorella di Thaksin, che fu destituita nel 2014 con l'accusa di abuso di potere, insieme agli altri membri del suo governo[4].

In quella fase di forte instabilità, l'esercito attuò un nuovo colpo di Stato – il diciannovesimo dal 1932 – e il comandante in capo dell'Esercito, il generale Prayut Chan-o-cha, si autoproclamò primo ministro *ad interim*. Prayut, una volta alla guida del governo, si dimise dalle Forze armate e favorì la creazione di un nuovo partito, con forti legami con i militari e la polizia, dal nome *Palang Pracharath*. Dopo aver più volte rimandato le promesse elezioni, nessuna formazione politica otttenne una chiara maggioranza alle consultazioni del 2019 ma, grazie alla riforma costituzionale del 2017 che aveva permesso ai militari di controllare il Senato, il nuovo partito fu in grado di formare un governo riconfermando l'ormai ex generale alla carica di primo ministro.

L'intoccabile

La monarchia in tutto questo rimase sempre presente e quasi intoccabile. I due sovrani che hanno regnato in tutto questo periodo sono stati Rama IX e Rama X. In particolare, il primo ha regnato ininterrottamente dal 1946 fino alla sua morte, avvenuta nel 2016, riuscendo nel corso del tempo ad acquisire grande prestigio in patria e all'estero, grazie alle sue attività volte allo sviluppo interno e ai suoi interventi finalizzati al mantenimento della concordia nazionale. Il ruolo di re Bhumibol fu molto importante anche perché col tempo cercò di trasformare le Forze armate thailandesi in una istituzione finalizzata al mantenimento della pace internazionale più che a uno strumento di offesa.

Questa sua politica, che gli permise di acquisire un immenso prestigio e di godere quasi di una venerazione da parte della popolazione thailandese, non lo protesse da critiche per il suo appoggio alle Forze armate quando queste operarono per reprimere le opposizioni, soprattutto di estrema sinistra. Re Bhumibol riuscì comunque a mantenere il suo status, tale da essere considerato una figura quasi sacra in Thailandia e la sua autorità non è mai stata messa in discussione. Egli non operò mai per allargare le prerogative regie.

Il discorso muta molto con l'ascesa del figlio Maha Vajiralongkorn, che prese il nome di Rama X. Il rapporto tra le Forze armate e il nuovo monarca, sulla carta, avrebbe potuto essere molto buono: il re, infatti, appassionato di questioni belliche, ha conseguito una completa formazione militare, avendo studiato nelle accademie in Canada e Australia e conseguendo il brevetto di pilota militare negli Stati Uniti. Oltre a questo, Rama X ha anche partecipato ad alcune operazioni

[4] Cfr. Funston, N.J. (a cura di) (2009), *Divided Over Thaksin: Thailand's Coup and Problematic Transition*, Singapore and Chiang Mai: ISEAS – Yusof Ishak Institute /Silkworm Books.

militari nella seconda metà degli anni Settanta del XX secolo, combattendo negli scontri avvenuti lungo i confini tra la Thailandia e la Cambogia[5].

Queste sue precedenti esperienze darebbero l'impressione di un monarca molto vicino alle posizioni dei militari. In realtà, Maha non gode della stessa stima del padre: il suo stile di vita stravagante (ad esempio, la nomina a Maresciallo dell'aria del suo cane Fufu[6]), la sua vita privata molto movimentata, la sua nomea di playboy, i suoi quattro matrimoni più l'amante ufficiale (prima infermiera militare, poi Generale della Guardia reale, cacciata e poi riammessa a Palazzo), il fatto che abbia vissuto per anni in Germania, il suo opulento stile di vita, il suo distacco con i sudditi (a differenza del padre, invece molto in contatto con la popolazione), non hanno di certo contribuito a garantirgli grande ascendente nei confronti della popolazione e nemmeno tra le Forze armate.

Eppure, l'istituzione della monarchia resta ancora centrale nella società thailandese, condizione che è stata tutelata anche dal draconiano reato di lesa maestà: la persona condannata per aver offeso la monarchia – non solo il sovrano, quindi, ma l'istituzione monarchica in senso lato – può subire fino a dieci anni di detenzione, un'incarcerazione estremamente lunga, ma ci sono stati recenti casi di condanne anche a periodi molto più lunghi[7].

I militari nel contesto politico thailandese

In tutto questo, le Forze armate thailandesi, che godono di così tanto potere e influenza, in che stato versano? Secondo alcuni analisti, in realtà le Forze armate danno solo l'impressione di essere coese e sempre schierate a favore del monarca[8]. Si sta aprendo una sempre maggiore frattura tra gli alti gradi e i più giovani militari, sempre più perplessi del perdurante ruolo di controllo sulla società che rivestono l'esercito e le altre forze di sicurezza.

La costante presenza, o ingerenza, delle Forze armate nella politica del Paese ha generato una situazione molto negativa per le stesse: la loro eccessiva politicizzazione. Il fatto che all'interno dell'esercito e delle altre armi ci siano fazioni in lotta non solo ha portato a una perdita di coesione, ma ha anche creato un altro effetto, che è sempre deleterio per ogni forza armata. Ovvero, che il sistema di promozioni e di assegnazione dei comandi risponde sempre di più a criteri politici, una scelta che non può garantire efficienza, ma al contrario crea disaffezione e nel lungo periodo una grave perdita di professionalità[9].

Quello che si è notato negli ultimi anni in Thailandia è che le Forze armate, ricostruite dopo il Secondo conflitto mondiale con lo scopo di essere uno strumento efficiente al quale ricorrere a livello internazionale e sufficientemente organizzato per affrontare i combattimenti regionali, stanno dimostrando una perdita di ca-

---

[5] The Bangkok Post (2016), "Long Live the King: Military Education", 1° dicembre, disponibile online al link https://www.bangkokpost.com/life/social-and-lifestyle/1148940/military-education.

[6] Haberkorn, T. (2018), "Dictatorship, Monarchy, and Freedom of Expression in Thailand", *The Journal of Asian Studies*, Vol. (4) 77, pp. 935-43.

[7] *Ivi.*

[8] In questo senso si inquadra anche l'opposizione espressa da Rama X alle proposte di riforma costituzionale proposte dal governo, cfr. Luedi, J. (2017), "Thailand's New King Faces off Against Junta", *Global Risk Insights*, 12 gennaio, disponibile online al link https://globalriskinsights.com/2017/01/thailands-new-king-rama-x-confronts-junta/.

[9] Tra gli altri, Chambers, P. e Napisa Waitoolkiat, N. (2016), "The Resilience of Monarchised Military in Thailand", *Journal of Contemporary Asia*, Vol. (3) 46, pp. 425-44.

pacità operativa. Un altro cambiamento recente è strettamente collegato alla situazione politica e alle critiche che anche a livello internazionale vengono sempre più dirette contro le Forze armate. Dopo il 1945, i maggiori partner militari della Thailandia sono stati gli Stati Uniti[10]. Da un po' di tempo però il governo di Washington ha criticato le interferenze dei militari nella politica interna thailandese e ciò ha spinto i thailandesi a guardare sempre più alla Cina come possibile interlocutore militare, con delle conseguenze sul lungo periodo ancora difficili da prevedere[11].

Il rapporto tra la monarchia thailandese e le Forze armate resta estremamente complesso, ma forse proprio il fatto che le proteste contro entrambe le istituzioni siano diventate progressivamente più forti, ha creato le condizioni perché queste due entità continuino a sostenersi l'un l'altra. Il monarca Rama X non ha mai goduto di grande stima all'interno delle cerchie militari, però non si è opposto alla permanenza al potere del Generale Prayut, malgrado il dissenso interno e le richieste internazionali di interrompere l'intromissione dei militari nella politica.

Allo stesso tempo, da parte del governo non c'è stata un'opposizione formale alle nuove stravaganze del re, anzi il reato di lesa maestà è stato reso ancora più rigido sotto il suo Regno e in più c'è stato un grosso cambiamento per quanto riguarda le proprietà reali. I beni della Corona erano sempre stati intesi come beni di Stato, ma il nuovo re ha fatto in modo che tutti questi diventassero di sua effettiva proprietà, potendone disporre liberamente e portando il suo patrimonio alla cifra stimata tra i trenta e i quaranta miliardi di dollari[12].

Il re è anche stato criticato per la sua tendenza a intervenire con molta energia nella politica del Paese, con atteggiamenti che sembrano puntare a un ritorno all'assolutismo regio[13], eppure i militari non hanno dato segno di voler opporsi. Rama, come le Forze armate, però, sia nel 2020, ma soprattutto negli ultimi mesi del 2021, sono stati molto criticati dalla popolazione. Le recenti proteste, acuite dalla criticata gestione della pandemia da COVID-19, sono state viste come delle aperte critiche al suo potere e sebbene i manifestanti non abbiano espresso dirette critiche contro il monarca, si sono spinti a condannare espressamente il legame tra monarchia e Forze armate, denunciandolo come un ostacolo per la democrazia. Va anche notato come non sia casuale il fatto che alcune di queste proteste ebbero luogo proprio in occasione dell'anniversario della fine dell'assolutismo regio del 1932.

Conclusioni

La Thailandia resta un caso estremamente complesso, dove la monarchia mantiene la sua centralità nella società, pur iniziando a subire sempre più critiche. Allo stesso tempo le Forze armate non sembrano essere disposte a rinunciare al loro ruolo politico, ma necessitano dell'avallo reale per continuare a operare in questo senso. La monarchia sembra non poter prescindere ancora dai militari per proteggere i suoi previlegi e prerogative, e questi ultimi devono mantenere un buon rapporto con il re.

---

[10] Farrelly, N. (2013), "Why Democracy Struggles: Thailand's Elite Coup Culture", *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 67 (3), p. 291.

[11] Chambers, P. (2015), "Civil-Military Relations in Thailand since the 2014 Coup. The Tragedy of Security Sector 'Deform'", *Peace Research Institute Frankfurt*, Report n° 138, p. 17, disponibile online al link https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/46948.

[12] Reed, J. (2020), "All the King's Money: Thailand Divided over a $US40b Question", *Financial Review*, 14 ottobre, disponibile online al link https://www.afr.com/world/asia/all-the-king-s-money-thailand-divided-over-a-us40b-question-20201014-p564xr; e Luedi, *op. cit*.

[13] Tra gli altri cfr. Chachavalpongpun, P. (2020), "A King Above and Beyond Politics", *The New York Times*, 5 dicembre.

Questo imprescindibile binomio, Palazzo-Forze armate, non è inteso come tale solo dagli osservatori esterni, ma anche la popolazione si rende chiaramente conto di come queste due entità, anche se non sempre in sintonia, sono strettamente legate. Infatti, anche le recenti proteste di piazza non sono state dirette al solo governo e ai militari che lo appoggiano o che ne fanno parte, ma anche alla monarchia.

Tale situazione sembra portare alla conclusione che queste due istituzioni, che magari non si stimano, non possono fare a meno l'una dell'altra, quindi resteranno sulle loro posizioni, al fine di garantire il loro *status*. Alla luce di quanto detto, non stupisce come le proteste di questi mesi e dell'anno passato non abbiano spinto il governo a concedere una più completa democrazia e allo stesso tempo Rama – che continua a passare molti mesi all'anno in Germania – non ha tolto il suo appoggio a Prayut. Il re non sembra ancora disposto a rinunciare ai suoi poteri e all'ostentazione del suo stile di vita, affermando la necessità della monarchia per la società thailandese[14] e il suo affetto verso tutto il suo popolo, indipendentemente che gli sia favorevole o meno, ribadendo la necessità di trovare una qualche forma di compromesso[15], ma senza esporsi oltre e senza risolvere quel binomio, che proprio in questo periodo di crisi appare ancora molto forte.

Questo articolo è apparso nel numero di RISE "La Thailandia in tensione", Vol. 6 (2), 2021.

[14] Beech, H. (2020), "Thailand steps up response as antigovernment protests escalate", *The New York Times*, 17 ottobre.

[15] Miller, J., Olarn, K. e, Regan, H. (2020), "Thai King addresses protesters in rare public comments, saying he 'loves them all the same'", *CNN*, 1° novembre, disponibile online al link https://web.archive.org/web/20201102133055/https://edition.cnn.com/2020/11/01/asia/thailand-king-vajiralongkorn-protests-intl-hnk/index.html.

La "ruota della crisi" e le due opposte narrative della società thailandese

Claudio Sopranzetti

indice △

Karl Marx nota, in un passo del suo saggio sul 18 brumaio di Luigi Napoleone, che tutti i grandi eventi della storia si presentano due volte: la prima come tragedia, la seconda come farsa[1]. Ma Marx non poteva conoscere la Thailandia contemporanea e l'eccezione che il Paese del Sudest asiatico presenta a questa regola. Negli scorsi trent'anni, tragedie o farse che dir si voglia, si susseguono a intervalli ciclici, seppur sempre più riavvicinati, senza alcun senso di progressione: mobilitazioni di massa, repressione militare, colpi di Stato, nuove costituzioni ed elezioni. Cambiano i personaggi e le scenografie ma la trama sembra ripetersi, invariata e irrisolvibile. Le proteste che hanno animato il Paese nell'ultimo anno, e la risposta repressiva del governo militare, sono la più recente fase di quella che vari studiosi hanno chiamato la "ruota della crisi[2]", una ripetizione di eventi e controeventi che sembra sempre riportare il Paese al punto di partenza.

Il mio scopo qui è di aiutare i lettori a dare senso alla fase attuale, storicizzandola e offrendo alcune linee di connessione e di frattura tra le proteste che si sono coagulate a partire dalla metà del 2020, e che continuano al momento, e quelle che hanno bloccato Bangkok nel 2010[3], offrendo dei suggerimenti su percorsi che potrebbero profilarsi. Il mio obiettivo non è perciò presentare una storia esaustiva di un movimento sociale ancora in trasformazione, né analizzarne nei dettagli le radici, ma fornire piuttosto un controappunto a una narrativa spesso ripetuta da osservatori internazionali, giornalisti e accademici, che vede le proteste in corso, i suoi partecipanti, discorsi politici, e le loro forme di aggregazione come una cesura netta col passato. Ovviamente alcune caratteristiche sono nuove – specie dal punto di vista della composizione generazione, demografica, e di classe – ma le proteste thailandesi, come quelle che Marx analizzava nello stesso saggio, operano nelle circostanze che esse trovano immediatamente davanti a sé, determinate dai fatti e dalla tradizione. Ed è proprio questa tradizione, le sue parole d'ordine e le forme di mobilitazione politica che le attuali proteste stanno evocando: spiriti del passato messi al servizio del presente, proiettati al contempo verso un futuro alternativo, antiautoritario e panasiatico. Un futuro che i manifestanti sperano non rispetterà la legge di Marx e non si trasformerà in farsa. Da buon antropologo, è proprio da questi manifestanti e dalle strade di Bangkok che voglio cominciare, seguendo i due principi epistemologici della mia disciplina: la fede nell'importanza del sapere induttivo e la consapevolezza che spesso nei dettagli si rivelano le storie più generali. Partiamo perciò da un tempo e luogo particolare.

È il 15 ottobre 2020. Una nuova ondata di proteste sta scuotendo la capitale thailandese. Sono passati dieci anni dalle mobilitazioni delle "Camicie rosse". Il

---

[1] Marx, K. (1852), *Il 18 Brumaio di Luigi Napoleone*, Roma: Editori Riuniti.

[2] Felicity, A. *et al.* (2014), "Introduction: The Wheel of Crisis in Thailand", Hot Spots, *Fieldsights*, 23 settembre, disponibile online al link https://culanth.org/fieldsights/introduction-the-wheel-of-crisis-in-thailand.

[3] Sopranzetti, C. (2021), *La fragilità del potere. Mobilità e mobilitazione a Bangkok*, Roma: Meltemi Editore.

19 maggio 2014 – esattamente quattro anni dopo la loro dispersione – l'esercito ha preso il potere. Prayut Chan-o-cha, il generale che aveva diretto l'attacco alle Camicie rosse, è ora al comando del Paese. Negli anni successivi, Prayut intesse una rete repressiva simile solo a quella vista negli anni Settanta e attraverso una lunga scia di arresti, la creazione di nuove tipologie di reato, una diffusissima censura in rete e uccisioni di attivisti fuori dal Paese riesce a silenziare le Camicie rosse. Nel 2017, un Parlamento sotto il controllo dei militari redige una nuova Costituzione che assegna più della metà dei parlamentari ai militari e al Palazzo, di fatto garantendo loro il controllo dell'organo legislativo. Ciononostante, un nuovo partito – il *Futuro nuovo* (*phak anakhot mai*) – viene fondato nel maggio del 2018, attirando ai seggi una nuova generazione di elettori cosmopoliti insoddisfatti da quella che i militari presentano come una democrazia con caratteristiche thailandesi. Nella tornata elettorale del 2019, fortemente condizionata da un clima di repressione creato dai militari, questo nuovo partito ottiene quasi il 18% dei voti. Eppure, la possibile maggioranza elettorale in coalizione con il *Phua Thai*, partito vicino alla famiglia Shinawatra, è resa vana dalla Costituzione del 2017 che permette al Generale Prayut di diventare primo ministro, malgrado il suo partito avesse ottenuto 116 seggi su 500. Non pago di questa vittoria, il regime lancia un attacco al partito *Futuro nuovo* e alle aspirazioni democratiche a cui aveva dato voce, utilizzando la Corte costituzionale per scioglierlo e proibire la partecipazione politica ai suoi deputati. In risposta a questo, a partire dalla primavera del 2020, migliaia di attivisti scendono in strada, all'inizio attenti a non presentarsi come la nuova faccia delle Camicie rosse, e allargando la piattaforma del movimento fino a includere non solo richieste elettorali ma anche una forte e diretta critica al ruolo politico della monarchia, a forme di diseguaglianze economiche, civili e di genere, e al sistema educativo thailandese e ai suoi toni conservatori.

Le prime proteste hanno luogo inizialmente nelle scuole e nelle università, sono composte da giovanissimi attivisti, organizzate attraverso i social media – specie ricorrendo al sempre più diffuso Telegram – e non si basano sull'infrastruttura organizzativa delle Camicie rosse. A inizio autunno, però, i numeri si espandono e agli studenti, che mantengono la loro centralità e visibilità, si aggiungono lavoratori, attivisti storici, organizzatori locali e sostenitori delle Camicie rosse. Se nel 2010 la mobilitazione di massa aveva chiesto semplicemente elezioni giuste, questa volta le richieste sono più audaci: una nuova Costituzione, una riduzione dei bilanci militari e dell'influenza dell'esercito nella politica, e una riforma radicale della monarchia in piedi nel Paese, che include una nazionalizzazione dei suoi beni, il divieto di coinvolgimento negli affari politici, e la cancellazione della legge di lesa maestà che difende l'istituzione da qualsiasi critica pubblica. Molti presentano questo come un nuovo movimento, diverso dalle Camicie rosse per età, composizione di classe, strategie di mobilitazione e portata politica, eppure il 15 ottobre 2020, nel più grande evento finora organizzato dai manifestanti, il movimento non sembra essere d'accordo.

Già il giorno precedente, Anon Nampha, un importante avvocato specializzato nella difesa dei diritti umani, una figura centrale nella nuova mobilitazione e un partecipante attivo nel movimento delle Camicie rosse di dieci anni prima, aveva dichiarato da un palco improvvisato di fronte alla casa del governo: "Domani, noi, il popolo, mostreremo la nostra forza nel centro della città, a Ratchaprasong alle quattro del pomeriggio, [dove] [e]sprimeremo la nostra rabbia. Chiediamo a un milione di persone di venire e cambieremo il nome *Ratchaprasong* in *Ratsadonprasong*. Invitiamo i nostri fratelli e sorelle a unirsi alla nostra più grande dimostrazione di forza. Questa è una promessa, combatteremo insieme

per ottenere la più completa democrazia che abbiamo mai avuto". Le sue parole rimbalzano immediatamente sui social media, insieme all'invito a riprendersi l'incrocio che era stato il teatro delle proteste delle Camicie rosse nel 2010 e della loro fine sotto i colpi dei cecchini militari. Il giorno successivo migliaia di persone occupano di nuovo la zona, ribattezzandola come Anon aveva proposto: *Ratsadonprasong*.

Non fu la prima volta che un movimento sociale thailandese compiva un simile atto di guerriglia toponomastica in questo incrocio. Bisogna infatti tornare alle proteste delle Camicie rosse dell'aprile del 2010 per ritrovare questo stesso atto fondante. Allora un grande cartello scritto a mano aveva coperto i segnali stradali dell'incrocio, cambiandone il nome da *Ratchaprasong*, "volontà o desiderio del re" (*ratcha* "re" e *prasong* "desiderio, volontà"), a *Ratsadonprasong* ("la volontà del popolo"). Il significato di questo piccolo atto simbolico non può essere sottovalutato e ci aiuta a capire la ragione centrale dietro le proteste attuali: una rivendicazione della centralità della volontà popolare contro quella monarchica. Le proteste rappresentano, perciò, l'ultimo capitolo di una storia ben più lunga che le unisce a quelle delle Camicie rosse nel 2010 ma anche, più indietro, ai movimenti sociali democratici del 1992, alle manifestazioni studentesche degli anni Settanta e, infine, agli artefici della caduta della monarchia assoluta in Thailandia nel 1932, quando – come oggi fa il movimento – i manifestanti affermavano che la volontà del popolo dovesse avere il sopravvento su quella dei suoi sovrani.

Nelle contestazioni attualmente in corso in Thailandia questa narrativa storica alternativa ha un ruolo centrale e opera da filo conduttore che collega la mobilitazione attuale a quelle precedenti e le proietta in un futuro di "democrazia più completa", come i manifestanti amano ripetere. Sfortunatamente, però, anche le forze statali stanno rispondendo evocando un'altra versione di quella storia thailandese, una storia fatta di decreti di emergenza, arresti e violente repressioni. Fu proprio il 15 ottobre del 2020, infatti, che il governo thailandese dichiarò lo stato di emergenza che da allora vieta i raduni formati da cinque o più persone e la pubblicazione di notizie o informazioni online che "potrebbero infondere paura" o "influenzare la sicurezza nazionale". Fu proprio in quella data che il governo concesse alla polizia e ai militari il potere di arrestare le persone senza accuse, di trattenerle in luoghi di detenzione informali senza avere accesso a un avvocato o alle visite dei familiari, garantendo l'immunità legale ai funzionari che svolgono queste funzioni.

Queste due narrative della Thailandia contemporanea, ovvero quella di *Ratchaprasong* e quella di *Ratsadonprasong*, quella che ribadisce la volontà dei sovrani e quella che dà priorità alla volontà dei sudditi, sono alla base dei confronti nelle strade di Bangkok e, seppur si radichino nel contesto specifico della Thailandia, stanno entrando in connessione più profonda con altri conflitti simili, su scala regionale e transasiatica. Di nuovo, nelle strade di Bangkok si rivelano queste nuove connessioni e collaborazioni, sia dal lato dei movimenti sociali sia delle forze statali che li oppongono.

Il giorno successivo alla grande manifestazione a *Ratsadonprasong*, con il nuovo decreto d'emergenza entrato in vigore, i manifestanti si sono dati di nuovo appuntamento. Verso le tre del pomeriggio, gli agenti di polizia iniziano a mettere delle barriere all'incrocio, reclamandolo di nuovo come *Ratchaprasong*. La *BTS Skytrain* – la ferrovia sopraelevata della capitale – chiude le quattro stazioni della zona e la Bangkok Mass Transit Authority annuncia che tutti i percorsi di autobus vicini all'area della protesta sono sospesi, mentre a tutti i trasporti pubblici è

impedita la fermata in un raggio di cinque chilometri dall'incrocio. I manifestanti rispondono spostando il loro punto d'incontro all'incrocio di Pathumwan, poco più di un chilometro a ovest. Alle cinque del pomeriggio il crocevia brulica di manifestanti.

L'atmosfera è tesa. La polizia in tenuta antisommossa pattuglia l'area e grandi camion di cannoni ad acqua si affollano dietro i manifestanti, minacciosi. Alle 18.50, mentre la pioggia comincia a cadere, gli agenti di polizia avanzano e, per disperdere la folla, sparano con i cannoni riempiti di sostanze chimiche irritanti blu. All'inizio i manifestanti sono respinti, incapaci di resistere alla pressione dell'acqua. Poi alcuni di loro cominciano a usare gli ombrelli come scudi, esattamente come i manifestanti avevano fatto un anno prima a Hong Kong. Dall'alto di un cavalcavia pedonale, dove altri manifestanti si accalcano, cominciano a cadere ombrelli, ceduti dai chi è in alto per rafforzare le prime linea di difesa. Quasi immediatamente sui social media e sui gruppi di Telegram dei manifestanti iniziano a circolare *meme* e immagini che abbinano Bangkok a Hong Kong, presentando i due movimenti come due facce della stessa medaglia, animate dalla stessa generazione di attivisti, simili nelle loro forme di lotta urbana e nella critica che presentano a un modello di autoritarismo asiatico.

Alle undici di sera, dopo cinque ore di furiosi attacchi con acqua e manganelli, lo scontro è finito. Gli organizzatori della protesta rilasciano un comunicato in cui condannano l'uso della forza da parte della polizia e annunciano una manifestazione per il giorno successivo, questa volta senza specificare il luogo. Joshua Wong twitta a sostegno della protesta in corso in Thailandia e nuovi gruppi Telegram sorgono per collegare gli attivisti thailandesi e di Hong Kong e condividere tattiche, che diventeranno centrali per il prosieguo delle proteste in Thailandia e che si espanderanno da lì a poco fino a includere attivisti di Taiwan e del Myanmar.

In questi atti, per quanto specifici e puntuali, si nascondono le chiavi di lettura e comprensione delle proteste in corso in Thailandia, un movimento che trova la sua ragion d'essere in una lunga tradizione di difesa della volontà popolare contro quella dei sovrani, che vive una nuova fase di repressione da parte di chi invece fa della volontà dei sovrani la sua prerogativa ma che, al contempo, stabilisce nuove reti, nel tentativo di creare un fronte unito panasiatico. Tale fronte non deve trovare nella democrazia occidentale, e nelle sue contraddizioni, un modello politico ma deve impegnarsi a svilupparne uno locale.

Questo articolo è apparso nel numero di RISE "La Thailandia in tensione", Vol. 6 (2), 2021.

La Thailandia tra tradizione, potere e nuove forme di organizzazione sociale

Alessandro Stasi

indice △

Poco più di un secolo fa, durante il millenario arco di tempo della tradizione giuridica thailandese, la Thailandia ha assistito a radicali modifiche del suo ordinamento civile, penale e costituzionale. A partire dal regno del Re Rama V (1868-1910), il corpus di leggi autoctone thailandesi, basate su un sistema secolare di organizzazione in caste della società, fu sostituito da leggi moderne redatte con l'aiuto di consiglieri stranieri. È così che la Thailandia, al fine di rafforzare la politica di graduale apertura agli scambi commerciali e di modernizzazione del Paese, avviò nella seconda metà del XIX secolo una serie di riforme giuridiche e istituzionali. La codificazione nota come "Legge dei Tre sigilli", emanata nel 1805 per ordine del re Rama I, fu sostituita in buona parte da modelli giuridici di stampo occidentale. Il primo codice a essere promulgato fu il Codice penale del Regno di Siam del 1908. Qualche anno più tardi, nel 1923, una commissione di giuristi francesi e inglesi emanò il Codice civile e commerciale sulla base del Codice civile tedesco (*Bürgerliches Gesetzbuch*), codice redatto interamente in inglese e solo successivamente tradotto in thailandese. Ma la storia non si arresta qui e, nel giugno 1932, una nuova generazione di militari e un gruppo di giovani intellettuali thailandesi formatisi in atenei europei decisero di guidare una rivoluzione con l'intento di trasformare la monarchia assoluta in monarchia costituzionale. Fu così che il 10 dicembre 1932 il re Rama VII firmò la prima Costituzione permanente del Paese.

La discussione su quel che significa creare un ordinamento costituzionale ispirato a principi occidentali in un contesto giuridico-istituzionale così differente solleva numerosi interrogativi circa il reale significato di tale esperienza. Qual è stata la configurazione giuridica dello Stato e della democrazia costituzionale che si è delineata all'indomani della promulgazione della Costituzione del Regno di Siam e delle prime elezioni del Parlamento? Ha funzionato l'esperimento giuridico? È davvero possibile importare tradizioni giuridiche tra Paesi così distanti tra loro?

In realtà, la concezione thailandese dell'ordinamento costituzionale si è rivelata molto distante da quella occidentale. La Thailandia ha sviluppato in questi anni una diversa concezione dello Stato di diritto basata non già sui principi di sovranità dell'ordinamento giuridico, di legalità dell'azione degli organi dello Stato e di autorizzazione normativa di ogni potere, bensì su un principio di dominanza materiale in cui ordine gerarchico, autorità e potere politico-economico costituiscono una premessa metafisica esterna alla portata esplicativa dell'ordinamento giuridico.

I poteri costituenti thailandesi, infatti, non hanno mai avuto l'intenzione reale di applicare i principi occidentali di stato di diritto e sovvertire il sistema di caste e aristocrazie vigente sin dal Regno di Ayutthaya (sistema noto come *Sakdina*, letteralmente "autorità dei campi"). Negli ordinamenti occidentali la Carta costituzionale è la fonte suprema del diritto, mentre le costituzioni thailandesi sono state applicate in modo completamente diverso. In questi decenni, è apparso

chiaramente che le Carte costituzionali thailandesi rappresentano equilibri provvisori tra poteri. In tal senso, l'ordinamento costituzionale thailandese non applica quei principi alla base delle moderne democrazie occidentali: tripartizione dei poteri, ordine costituzionale, monarchia costituzionale, fonti del diritto, gerarchia tra le fonti del diritto. Queste sono state, invece, lette ed applicate negli anni come costituzioni flessibili. Leggi, ordini ministeriali, regolamenti vengono liberamente applicati anche quando in conflitto con norme costituzionali, in virtù molto spesso di principi astratti quali il mantenimento dell'armonia e della pace della nazione, la tutela della stabilità economica e sociale del Paese, oppure la difesa della fratellanza tra i thailandesi.

La funzione del diritto in un sistema sociale fortemente gerarchico quale quello thailandese (basti pensare, ad esempio, che ci sono quasi venti pronomi diversi per tradurre il nostro "tu, lei o voi", a seconda del grado di formalità della situazione e dell'interlocutore che si ha di fronte) è dunque completamente diverso rispetto a quello occidentale. Le costituzioni e le leggi sono da considerarsi solo come una parte dell'ordinamento costituzionale del Paese. Esse si applicano come elemento di equilibrio (provvisorio) tra poteri costituenti (perenni) quali monarchia, aristocrazia, ufficiali reali, esercito, nuova borghesia e precetti della scuola buddista Theravada. La Costituzione scritta (Costituzione formale) è vista come una Carta fondamentale flessibile che non ammette la categoria di leggi costituzionali in senso formale. Essa convive con tradizioni, caste, privilegi, poteri forti, poteri emergenti, e influenze secolari (Costituzione materiale) esistenti prima della sua adozione. Quando le due costituzioni divergono, è necessario eliminare le ragioni del contrasto modificando la Costituzione formale attraverso colpi di Stato. Tali colpi di Stato non rappresentano eventi antigiuridici. Non rompono la continuità dell'ordinamento giuridico thailandese, piuttosto l'assecondano.

L'ordinamento giuridico thailandese, essendo un ordinamento a Costituzione flessibile, è privo di un reale organo di giurisdizione costituzionale. Il potere giudiziario si fa esclusivamente garante dell'equilibrio tra poteri dello Stato. È solo con questa chiave di lettura che risultano chiare le ragioni per le quali la magistratura costituzionale ha offerto una validità a posteriori ai colpi di Stato del 2006 e del 2014. Il potere giudiziario è strumentale nel plasmare situazioni di crisi istituzionale legittimando colpi di Stato militari e garantendo nuovi equilibri tra poteri. In virtù delle leggi thailandesi in materia, tuttavia, non mi è possibile esprimere opinioni maggiormente dettagliate sulla giustizia costituzionale thailandese.

È lecito, invece, effettuare alcune considerazioni sulla giustizia ordinaria. La parte importante della legge che deve persistere nell'ottica dei thailandesi è il potere della magistratura ordinaria. Nell'ideale thailandese, la magistratura ordinaria è il potere più puro, cioè privo di qualsiasi influenza nascosta. Secondo i thailandesi, i giudici sono persone pulite e pure, le uniche nell'intero processo giudiziario. Questa convinzione rassicura i thailandesi sul fatto che la giustizia ordinaria abbia davvero la forza di contrastare le ingiustizie sociali. Una volta compresi tali aspetti, si può capire più chiaramente come la legge e la magistratura siano due fattori essenziali nel preservare l'equilibrio tra poteri.

Il terzo fattore essenziale è l'educazione nazionale da intendersi come istruzione pubblica, comunicazione di massa attraverso le televisioni e influenza religiosa. Il governo si fa garante dell'educazione nazionale delle nuove generazioni. Nelle scuole thailandesi, si inizia la giornata con gli scolari che si alzano in piedi a cantare l'inno nazionale e con la cerimonia solenne dell'alzabandiera. Si studia poi, sulla

base di un metodo di insegnamento unidirezionale in cui l'insegnante trasferisce competenze agli allievi. Gli insegnanti hanno diritto di infliggere punizioni sia psicologiche sia corporali agli studenti per ragioni educative. Numerose sono le cerimonie che evidenziano la tradizionale gerarchia insegnante-studente. La cerimonia sacra del *wai kru*, ad esempio, è una dimostrazione di rispetto tradizionale nella cultura thailandese durante la quale gli studenti inginocchiati ai piedi dei loro insegnanti (o talvolta completamente prostrati per terra), offrono loro una ghirlanda di fiori, al fine di esprimere la loro gratitudine.

Sulla base della stessa impostazione ideologica, la televisione nazionale mostra *lakorn*, ovvero telenovele thailandesi in cui si esalta la differenza di classe, il ruolo subordinato della donna rispetto all'uomo, la punizione di demoni, fantasmi e creature malvagie nel caso in cui i protagonisti dovessero tentare di sovvertire tale ordine. Ogni sera, poi, alle venti le televisioni e le stazioni radiofoniche a reti unificate narrano le prodigiose gesta dei reggenti. Stesse immagini, identici commenti, medesimi simboli si susseguono come in una quotidiana liturgia. Si capisce dai racconti televisivi come tutti in Thailandia amino i reggenti: si vedono persone di ogni età, scolaretti, ufficiali militari, anziani, persone di ogni fede religiosa ed estrazione sociale con capo chino e sguardo basso, prostrarsi dinnanzi ai reggenti. Si tratta di un aspetto su cui concordano tutti all'unanimità, politici di ogni partito politico, giornalisti, imprenditori, insegnanti, e operai. La religione buddista si inserisce perfettamente in tale contesto di tutela degli ordini gerarchici attraverso l'esaltazione di valori quali il rispetto dell'autorità, l'armonia, la serena compostezza e la rinuncia al piacere immediato in vista di una meta più elevata.

La Thailandia funziona così da decenni. Un elemento potenzialmente perturbatore si è, tuttavia, inserito in questo contesto negli ultimi anni: Internet. Sulla base degli ultimi dati, i giovani thailandesi vi trascorrono in media più di undici ore al giorno. Su una popolazione di quasi settanta milioni di abitanti, ci sono novanta milioni di connessioni, cinquantacinque milioni di persone registrate sui social media, quarantanove milioni di utenti Internet, di cui il 99% utilizza YouTube tutti i giorni. La Thailandia è uno dei primi Paesi al mondo per tempo pro-capite trascorso sul web.

In tale contesto, i post e le foto sui social media sono uno strumento utilizzato dalle giovani generazioni come protesta contro l'establishment e i poteri forti. Si tratta per queste generazioni di un percorso che aiuta a sviluppare la loro personalità e, contemporaneamente, creare uno spirito critico in ciascuno di essi. Si tratta di proteste che mostrano una voglia di cambiamento e di insoddisfazione verso lo status quo.

Tuttavia, difficilmente tali proteste si estendono ad altre fasce della popolazione. Per educazione, formazione culturale e credi religiosi, i ceti più umili non osano protestare, si sentono a disagio nel manifestare contro i poteri forti e molto spesso percepiscono le proteste come una mancanza di rispetto verso valori radicati nella coscienza thailandese. Allo stesso modo, la dinamica e operosa borghesia thailandese non ama le piazze per paura di perdere l'agiatezza raggiunta: il conflitto sociale e il disordine endemico alle proteste, e le sue conseguenze, metterebbero a rischio i loro privilegi.

Ma c'è anche un altro aspetto che va considerato con attenzione: la popolazione thailandese ha un tasso di urbanizzazione piuttosto basso. Sebbene l'urbanizzazione sia in costante crescita, infatti, la maggioranza della popolazione vive ancora in villaggi rurali. Con una superficie quasi doppia rispetto a quella dell'Italia,

la Thailandia è un Paese caratterizzato dalla presenza di pochi centri urbani e una moltitudine di piccoli centri e villaggi agricoli. In tale contesto risulta molto difficile creare un movimento di opinione talmente solido da poter scalfire il potere. È certamente difficile ma non del tutto impossibile. Tutto dipenderà dall'abilità politica e mediatica dei poteri forti di plasmare e educare le future generazioni ai tradizionali modelli di organizzazione sociale vigenti sin dal Regno di Ayutthaya.

Questo articolo è apparso nel numero di RISE "La Thailandia in tensione", Vol. 6 (2), 2021.

Il tramonto della *Reformasi*? Il risultato elettorale in Indonesia tra dinastie politiche e compattezza della vecchia élite

Guido Creta

indice △

Introduzione

Il 2024 è stato sovente definito l'anno elettorale. L'esercizio di tale pratica si è svolto, e si svolgerà, in Paesi molto diversi tra loro in cui le sfumature del concetto di democrazia aprono squarci di discussione sulla narrazione della stessa. A ogni Paese è però destinato uno spazio diverso agli occhi dell'opinione pubblica mondiale. Il voto di novembre negli USA potrebbe rappresentare uno spartiacque nel futuro ordine globale e le possibili elezioni anticipate in Israele potrebbero trasformare l'evoluzione della crisi a Gaza. Nel frattempo, se il più che prevedibile plebiscito "putiniano" ha comunque catalizzato l'attenzione in relazione alla ormai biennale guerra ucraina e le lunghe elezioni indiane stuzzicano la curiosità grazie all'enorme popolazione, il voto del 14 febbraio in Indonesia, nonostante l'importanza strategica dell'area, non ha ricevuto l'adeguata copertura dai media italiani.

La terza democrazia più popolosa al mondo ha portato oltre duecento milioni di possibili votanti a scegliere, nello stesso giorno, il proprio presidente e vicepresidente, i rappresentanti nazionali e quelli regionali, mettendo in moto una mastodontica macchina elettorale che, per la sua stessa natura, è risultata non priva di imperfezioni e molto difficile da gestire. Il solo conteggio dei voti, come spesso accaduto in passato, è stato un processo estenuante e ha causato la morte di molti scrutatori[1]. I tre candidati alla presidenza, nonostante le ovvie divergenze (ma anche molte affinità), avevano in comune l'aver collaborato in qualche modo con il presidente uscente Joko Widodo (spesso abbreviato in "Jokowi").

Anies Baswedan[2], espressione insieme al suo vice Muhaimin Iskandar della *Koalisi Perubahan* ("Coalizione per il cambiamento"), era stato Ministro dell'Istruzione nel primo governo Widodo. Ganjar Pranowo[3], candidato per il gruppo *Kerja sama Partai Politik* ("Alleanza dei Partiti") è una figura eminente del Partito Democratico di Lotta guidato da Megawati Sukarnoputri – lo stesso partito di Jokowi, almeno fino al 2023 – mentre il suo vice Mahmfud Md aveva svolto la funzione di Ministro per gli Affari politici, legali e per la sicurezza durante l'ultimo governo. La terza coppia di candidati è quella maggiormente legata al presidente

[1] Salim, N. (2024), "More than 100 officials died after the worlds biggest single-day election", *ABC News*, 7 marzo, disponibile online al link https://www.abc.net.au/news/2024-03-08/more-than-100-indonesian-officials-died-after-election/103522018.

[2] Sulla figura di Anies Baswedan e il suo legame con il mondo musulmano e arabo-diasporico si rimanda a Sausa, L. (2024), "La traiettoria politica di Anies Baswedan tra spazio diasporico e moderatismo", *RISE – Relazioni internazionali e International Political Economy del Sudest asiatico*, Vol. 9 (1), pp. 27-35.

[3] Petty, M. (2024), "Who is Ganjar Pranowo, PDIP-backed Indonesian presidential hopeful?", *Reuters*, 12 febbraio, disponibile online al link https://www.reuters.com/world/asia-pacific/indonesias-ganjar-faces-battle-overcome-jokowis-election-betrayal-2024-02-08/.

uscente: infatti, il controverso ex generale Prabowo Subianto[4], sconfitto nelle due elezioni precedenti, era stato poi nominato Ministro della Difesa. Il suo vice, Gibran Rakabuming Raka, è addirittura il figlio maggiore di Joko Widodo[5].

Tale ingombrante influenza ha indubbiamente condizionato il risultato delle elezioni portando alla vittoria al primo turno proprio la coppia Prabowo-Gibran con uno schiacciante 58,6%, mentre gli sfidanti hanno raggiunto percentuali molto più basse; un sorprendente 24,9% per la coppia Anies-Muhaimin, considerati svantaggiati al momento della candidatura, e un misero 16,5% per la coppia Ganjar-Mahfud nonostante gli stessi siano espressione del partito con più seggi in parlamento[6]. Solo la particolare composizione della nuova Camera dei Rappresentanti potrebbe in effetti creare qualche problema al neoeletto Prabowo, anche se i governi precedenti sono sempre riusciti a ricucire perfino con i partiti apparentemente più contrari alle forze di maggioranza[7].

L'analisi di tale risultato porta a considerazioni complesse sullo stato della democrazia in Indonesia, sul futuro politico dell'arcipelago e sull'impatto del passato sull'attuale classe dirigente del Paese. Continuità, invarianze e, possibili ma non certe, involuzioni autoritarie sono parte del quadro politico, ma allo stesso tempo l'attuale situazione appare il risultato di un lento processo di "riaccentramento" del potere che potrebbe comportare la fine di un sogno iniziato nel maggio del '98 con la caduta di Suharto e l'inizio della stagione riformatrice[8]: il sogno della *Reformasi*[9].

Un nuovo autunno dopo una breve primavera

Nell'ottobre del 1999, a sugello del tentativo riformatore iniziato l'anno precedente con la caduta del generale Suharto, e operato in gran parte dal suo ex vice Habibie, ci fu la libera e indiretta elezione del presidente, per la prima e ultima volta nella storia della Repubblica Indonesiana. Il neoeletto Abdurahman Wahid (Gus Dur), emblema di un islam moderato e in contrapposizione al regime militare, si affrettò a nominare come vice Megawati Sukarnopoetri, figlia del primo leader nazionalista Sukarno ed espressione di quel PDI-P (Partito Democratico di Lotta) che tanta parte aveva avuto nella fine del vecchio potere suhartiano. Nonostante il progressista Gus Dur fosse stato costretto a lasciare la sua carica dopo solo due anni per impeachment, sostituito proprio da Megawati, quei primi sei anni di libertà politica fino al 2004 sembrarono, forse troppo ottimisticamente, l'inizio di una nuova primavera per la democrazia indonesiana[10].

---

[4] Sulla figura di Prabowo Subianto e il cambiamento di percezione della stessa nell'immaginario collettivo si rimanda a Donzelli, A. (2024), "Prabowo Subianto e il nuovo volto *gemoy* dell'autoritarismo populista indonesiano", *RISE – Relazioni internazionali e International Political Economy del Sudest asiatico*, Vol. 9 (1), pp. 18-26.

[5] Per un profilo dei candidati, in particolare di Gibran, si veda *The Jakarta Post* disponibile online al link https://www.thejakartapost.com/indonesia/2023/12/01/candidate-profile-gibran-rakabuming-raka.html.

[6] Per i risultati delle elezioni si rimanda alla pagina ufficiale governativa disponibile online al link https://www.kpu.go.id/#.

[7] Siregar, K. (2024), "Indonesia's tight legislative election sees PDI-P with a slight lead; potentially problematic for Prabowo's camp", *Channel New Asia*, disponibile online al link https://www.channelnewsasia.com/asia/indonesia-legislative-election-prabowo-subianto-megawati-soekarnoputri-gerindra-pdip-parliament-4125846.

[8] O'Rourke, K. (2002), *Reformasi: The Struggle for Power in Post-Soeharto Indonesia*, Sydney: Allen & Unwin.

[9] *Reformasi* ("Riforma") è il termine utilizzato per riferirsi al periodo successivo alla caduta del generale Suharto nel maggio del 1998 e l'inizio di una stagione riformatrice carica di speranze per la democrazia indonesiana.

[10] Aspinall, E. (2011), "Semi-Opponents in Power: The Abdurrahman Wahid and Megawati Soekarnoputri Presidencies" in Aspinall, E. e Fealy, G. (a cura di), *Soeharto's New Order and its Legacy: Essays in Honour of Harold Crouch,* Canberra: ANU Press, pp. 119-34.

L'arcipelago usciva da oltre 32 anni di dittatura militare, soltanto celata sotto una pseudo democrazia, che per ben sei volte aveva portato gli indonesiani alle urne, lasciandoli scegliere tuttavia un unico candidato presidente, Suharto, e tra soli tre partiti considerati legali[11]. I generali al potere avevano inoltre elaborato un singolare teoria, definita dagli stessi "floating mass", che affermava l'urgenza per il popolo indonesiano di attivarsi solo ed esclusivamente per lo sviluppo economico abbandonando qualsiasi velleità politica[12]. Era per di più vietato ai due partiti di opposizione svolgere opera di proselitismo in periodi diversi dalle elezioni mentre il tesseramento al partito di governo, il *Golkar,* risultava un obbligo per i dipendenti pubblici e tanti altri cittadini. La distruzione fisica e ideologica del Partito Comunista Indonesiano, che era stata alla base dell'ascesa di Suharto e dei militari nel 1965, aveva rappresentato la precisa volontà del cosiddetto *Nuovo Ordine*[13] di escludere il popolo dalla politica attiva[14].

Qualche anno prima, nel 1955, si erano tenute le prime libere elezioni nel Paese da poco diventato indipendente dopo oltre tre secoli di dominio coloniale olandese. Tale esercizio democratico era stato salutato all'interno e all'esterno dell'arcipelago con grande entusiasmo[15]. Nello stesso anno della Conferenza dei Paesi afro-asiatici di Bandung gli indonesiani erano riusciti ad eleggere liberamente il proprio parlamento ed avviare un discorso costituzionale democratico e progressista. Purtroppo fu solo un barlume di luce che fu presto spento da Sukarno prima e, definitivamente, da Suharto poi[16].

Coloro che lottarono per la *Reformasi* nel 1998 costituivano il prodotto peculiare di entrambi questi periodi, memori inconsciamente di un breve momento di apertura e dibattito politico, ma anche vittime di trent'anni di dittatura e di repressione culturale[17].

Gli anni della transizione dallo strapotere suhartiano alla nuova Indonesia non conobbero, come accaduto altrove, un processo di autocritica della classe dirigente. Suharto morì nel proprio letto dieci anni dopo, la sua famiglia e i suoi accoliti non persero le proprie ricchezze, i militari a lui vicini, uno su tutti il neoeletto Prabowo (ex-genero del dittatore), non subirono incriminazioni per le atrocità commesse negli anni del regime[18]. Senza queste premesse oggi non ci potremmo mai trovare di fronte ai risultati che abbiamo esposto: sottolineare dunque l'evoluzione dell'élite del Paese serve a comprenderne l'attuale natura.

Nel 2004, invece, ci fu la prima libera e democratica elezione diretta del presidente. La vittoria dell'ex generale Susilo Bambang Yudhoyono non rappresentò una sorpresa, ma covava i primi indizi di una controtendenza nella società post-*Reformasi*[19]. Di

---

[11] Ghoshal, B. (1979), "Indonesia's New Order under Suharto", *India Quarterly*, Vol. 35 (4), pp. 434-52.

[12] Murtopo, A. (1973), *The Acceleration and Modernization of 25 Years' Development*, Giacarta, Centre for Strategic and International Studies.

[13] *Orde Baru* (Nuovo Ordine) è l'espressione coniata dal regime militare per indicare il nuovo corso della politica indonesiana dopo il bando dei comunisti e la caduta del primo presidente Sukarno nel 1965.

[14] Salim, S. (1998), "Suharto's Armed Forces: Building a Power Base in New Order Indonesia, 1966-1998", *Asian Survey*, 1, pp. 119-26.

[15] Feith, H. (1957), *The Indonesian Elections of 1955*, Ithaca, Cornell University Press.

[16] Liddle, W.R. (1992), "Indonesia's Democratic Past and Future", *Comparative Politics*, Vol. 24 (4), pp. 443-62.

[17] Lane, M. (2008), *Unfinished Nation: Indonesia before and after Suharto*, Londra: Verso.

[18] Mao, F. (2024), "Prabowo Subianto: The tainted ex-military chief who will be Indonesia's new leader", *BBC*, 15 febbraio, disponibile online al link https://www.bbc.com/news/world-asia-68237141.

[19] Liddle, W. R. e Mujani, S. (2005), "Indonesia in 2004: The Rise of Susilo Bambang Yudhoyono", *Asian Survey*, Vol. 35 (1), pp. 119-26.

nuovo un militare, anche se non appoggiato ufficialmente dal vecchio establishment, avrebbe dovuto far torcere il naso ai tanti attivisti che avevano pagato in prima persona la contestazione al vecchio regime; invece, i dieci anni di Yudhoyono sono scivolati via lentamente e quasi senza intoppi, tutti incentrati di nuovo sullo sviluppo economico (ma caratterizzati da una finale stagnazione) e sulla riorganizzazione di una comunità in fermento[20]. In fondo aveva sconfitto proprio Megawati e Prabowo, simboli del vecchio potere, sukarniano l'una, suhartiano l'altro.

Ma è forse il 2014 l'anno della grande illusione. Un outsider indipendente, imprenditore di successo, con alle spalle una breve carriera politica come sindaco di Solo e governatore di Jakarta, si ergeva a rappresentante progressista delle nuove istanze della società indonesiana. Considerato da più parti come una figura completamente distante dalla vecchia élite economica e militare, e libero da condizionamenti di sorta, Jokowi avviava la sua ascesa politica tra grandi speranze, e incaute certezze, delle forze democratiche mondiali. Fu ad ogni modo fondamentale l'appoggio di Megawati e del PDI-P ha garantirgli, almeno nella prima fase, il ticket per la presidenza[21]. Ancora risuonano inespresse le grandi promesse del suo programma *Nawacita* (I nove obiettivi), in cui Widodo prospettava un roseo futuro dove, oltre alla crescita economica, venissero garantiti i diritti sociali e fossero finalmente avviati quei processi di autocritica e ricostruzione storica per quanto concerne le gravi violazioni dei diritti umani compiute nella seconda parte del Novecento. Il governo decennale dell'astro nascente del progressismo asiatico è stato invece caratterizzato da una paziente opera di accumulazione del potere. Jokowi è riuscito negli anni a divenire il nuovo "Kingmaker" della politica indonesiana, oltre a elaborare una nuova forma di populismo, utilizzando tutti gli strumenti che aveva a disposizione e non disdegnando accordi con gli avversari di un tempo[22].

Una nuova dinastia politica

L'iniziale immagine progressista, nonostante i notevoli traguardi raggiunti in economia, nello sviluppo delle infrastrutture e nella creazione di strumenti di welfare[23] in grado di raggiungere uno strato più ampio della popolazione, è stata macchiata negli ultimi anni da un malcelato intento di costruire una propria dinastia politica che, al di là delle dichiarazioni ufficiali, possa permettere a Jokowi di continuare il suo progetto di Indonesia (si veda ad esempio la volontà di abbandonare Jakarta e costruire una nuova capitale nella regione del Kalimantan), ma allo stesso tempo gli consenta di avere, almeno apparentemente, un controllo pressoché totale della vita politica dell'arcipelago[24].

Conscio di non avere possibilità nel breve termine di concorrere per un terzo mandato, già dall'anno scorso, si è mosso per inserire i propri familiari in posti

[20] Mietzner, M. (2012), "Indonesia: Yudhoyono's Legacy between Stability and Stagnation", *Southeast Asian Affairs*, pp. 119-34.

[21] Mietzner, M. (2015), *Reinventing Asian Populism: Jokowi's Rise, Democracy, and Political Contestation in Indonesia*, Honolulu, *East-West Center*.

[22] Fukuoka, Y. e Djani, L. (2016), "Revisiting the rise of Jokowi: The triumph of reformasi or an oligarchic adaptation of post-clientelist initiatives?", *South East Asia Research*, Vol. 24 (2), pp. 204-21.

[23] Sull'evoluzione dell'utilizzo degli strumenti di welfare negli ultimi quattro anni cfr. Sciortino, R. (2024), "L'evoluzione dell'(ab)uso del *Bansos* in Indonesia", *RISE – Relazioni internazionali e International Political Economy del Sudest asiatico*, Vol. 9 (1), pp. 36-59.

[24] Lindsey, T. e Butt, S. (2023), "Is Joko Widodo paving the way for a political dynasty in Indonesia?", *The Conversation*, 20 dicembre, disponibile online al link https://theconversation.com/is-joko-widodo-paving-the-way-for-a-political-dynasty-in-indonesia-219499.

chiave del panorama politico. Se l'elezione del genero a sindaco di Medan ha avuto un peso relativo nell'immaginario indonesiano e l'ascesa del suo terzogenito, Kaesang Pangarep, a segretario del piccolo Partito della Solidarietà è stata letta come il tentativo di crearsi una propria forza partitica, la candidatura a vicepresidente del primo figlio Gibran si è rivelata il segno evidente della precisa volontà di Jokowi di incidere sul futuro del Paese. Tale candidatura ha costituito inoltre una forzatura alle leggi indonesiane in quanto Gibran non aveva l'età minima per la nomina ma la commissione incaricata, guidata proprio dal cognato di Widodo, è riuscita, con un'azione *ad hoc* al limite del legale, a consentirla[25].

Il cosiddetto "effetto Jokowi" ha impattato prepotentemente sui risultati delle elezioni: la sua enorme influenza, calcolata intorno all'80% di gradimento tra la popolazione, ha spostato nettamente l'ago della bilancia verso la compagine Prabowo-Gibran[26] e ha consacrato Widodo come il vero arbitro della vita politica indonesiana[27]. A nulla sono valsi i richiami dei media liberali e dell'accademia, ancor meno sono serviti gli attacchi dei suoi vecchi alleati, e inutile è stata la messa in onda del film-documentario *Dirty Vote* in cui veniva denunciato l'uso di fondi pubblici per condizionare l'esito delle elezioni in favore della coppia appoggiata dal presidente[28]. Jokowi ha dimostrato di poter spostare gli equilibri elettorali, di poter disporre, indipendentemente dai partiti, di una vasta rete di sostenitori, ma soprattutto di poter interrompere vecchie alleanze senza pagarne il conto e stringerne di nuove da posizioni di forza.

Una sconfitta definitiva per Megawati?

I principali vecchi alleati di Jokowi, espressione del partito con più seggi in parlamento, guidati dalla figlia di Sukarno Megawati e dal candidato presidente Ganjar Pranowo, si sono ritrovati nell'arco di pochi mesi dall'avere il tacito appoggio del leader indonesiano a doversi confrontare con lo stesso in uno scontro elettorale dagli esiti infausti[29].

Fino al giugno del 2023 Ganjar si era presentato come un fedelissimo sia di Megawati sia di Widodo, convinto di avere in tasca la vittoria proprio grazie all'appoggio del popolarissimo presidente[30]. La notizia della candidatura ufficiale di Gibran, nell'ottobre dello stesso anno, ha comportato una netta discesa nei sondaggi di un personaggio che, per quanto avesse raggiunto discreti risultati come governatore di Jakarta, non era stato esente da accuse di corruzione (riproposte negli ultimi mesi) e non poteva concorrere esclusivamente con la propria forza

---

[25] Paddock, R.C. e Suhartono, M. (2024), "A President's Son Is in Indonesia's Election Picture. Is It Democracy or Dynasty?", *The New York Times*, 6 gennaio, disponibile online al link https://www.nytimes.com/2024/01/06/world/asia/indonesia-presidential-election-dynasty.html.

[26] Sambhi, N. (2024), "Indonesia's eras: Reflections on Jokowi's legacy and Prabowo's presidency", *Brookings*, 28 febbraio, disponibile online al link https://www.brookings.edu/articles/indonesias-eras-reflections-on-jokowis-legacy-and-prabowos-presidency/.

[27] Sulaiman, Y. (2024), "Kemenangan Prabowo: efek Jokowi dan ujian demokrasi Indonesia", *The Conversation*, 15 febbraio, disponibile online al link https://theconversation.com/kemenangan-prabowo-efek-jokowi-dan-ujian-demokrasi-indonesia-223603.

[28] Scott, M. (2024), "Indonesia's Corrupted Democracy", *The New York Review of Book*, disponibile online al link https://www.nybooks.com/articles/2024/04/04/indonesias-corrupted-democracy-coalitions-presidents-make/.

[29] Kenawas, Y. (2023), "Jokowi's dynasty-building risks tensions with his PDI-P party base", *East Asia Forum*, disponibile online al link https://eastasiaforum.org/2023/10/22/jokowis-dynasty-building-risks-tensions-with-his-pdi-p-party-base/.

[30] Afifa, L. (2023), "Ganjar Pranowo: I Am Loyal to Megawati and Jokowi", *Tempo*, disponibile online al link https://en.tempo.co/read/1734704/ganjar-pranowo-i-am-loyal-to-megawati-and-jokowi.

alla più alta carica dello stato[31]. Pranowo era stato più volte bersaglio di critiche durante il suo mandato ed era salito alla ribalta dei media internazionali per aver boicottato Israele nella fase di preparazione del campionato mondiale di calcio giovanile, facendo così perdere la possibilità all'Indonesia di ospitarlo[32]. La misera percentuale del 16,5 %, in contrasto con la grande quantità di voti ottenuta dal suo partito, è parsa la dimostrazione dell'inadeguatezza della nomina di Pranowo come candidato senza l'appoggio del presidente uscente.

È tuttavia Megawati che sembra aver incassato la sconfitta peggiore. Il tradimento di Jokowi, e il conseguente risultato delle elezioni, hanno portato con sé la consapevolezza della perdita di potere da parte della leader del PDI-P[33]. La stessa Megawati, che non si era privata del tentativo di creare, senza successo, una propria dinastia politica tentando di candidare la propria figlia Puan[34], è stata travolta dall'esito del voto ed è ora costretta a negoziare con il neoeletto Prabowo, forte solo dei propri seggi in parlamento e condizionata dal deteriorato rapporto con Widodo[35].

Il Partito Democratico di Lotta, a meno che stringa nuovi accordi, non così improbabili, si troverà per la prima volta dopo dieci anni fuori dalla maggioranza di governo, orfano per di più dell'autorevolezza del presidente uscente e costretto ad una riorganizzazione in seguito alla sconfitta. Il solo strumento in mano al partito di Megawati, capace di costituire un'arma potente per contrastare i vincitori, dovrebbe essere il suo ruolo di anti-establishment fin dai tempi di Suharto, ma senza un radicale programma di cambiamento questa forza politica potrebbe facilmente essere fagocitata dal nuovo equilibrio creato da Jokowi. La prospettiva di una nuova polarizzazione politica tra PDI-P, insieme con il mondo accademico e i media liberali, e la nuova élite di Widodo, in realtà figlia della vecchia oligarchia suhartiana con Prabowo alla guida, è una possibilità ma non una certezza[36].

Il rischio di una deriva autoritaria e la compattezza della "vecchia" élite

L'agognata vittoria di Prabowo Subianto, conseguita a 72 anni dopo diversi tentativi, non è però meramente il risultato delle azioni di Jokowi. Anzi, quest'ultimo ha compreso avvedutamente che senza inserirsi nel gioco del vecchio establishment suhartiano non avrebbe potuto conservare senza insidie la propria ascendenza. L'ex generale dall'oscuro passato ha approfittato proprio dei suoi vecchi legami per raggiungere quel risultato cercato per anni. L'appoggio di una miriade di

---

[31] Sulistyo, P.D. (2024), "Amid Proposals for Inquiry Rights, Indonesia Police Watch Reports Ganjar Pranowo to the Corruption Eradication Commission", *Kompas*, disponibile online al link https://www.kompas.id/baca/english/2024/03/05/en-ipw-laporkan-ganjar-pranowo-ke-kpk-di-tengah-usulan-hak-angket-bergulir.

[32] Muhtadi, B. (2023), "PDI-P's Own Goal? Controversy over Indonesia's Loss as U-20 FIFA World Cup Host", *Fulcrum*, disponibile online al link https://fulcrum.sg/pdi-ps-own-goal-controversy-over-indonesias-loss-as-u-20-fifa-world-cup-host/.

[33] Lindsey, T. (2024), "Prabowo Subianto is poised to succeed in lifelong quest to become Indonesia's president. This is why it's so worrying", *The Conversation*, 15 febbraio, disponibile online al link https://theconversation.com/prabowo-subianto-is-poised-to-succeed-in-lifelong-quest-to-become-indonesias-president-this-is-why-its-so-worrying-223637.

[34] McBeth, J. (2022), "Beginning of the end of Megawati's hold on Indonesia", *Asia Times*, 4 ottobre, disponibile online al link https://asiatimes.com/2022/10/beginning-of-the-end-of-megawatis-hold-on-indonesia/.

[35] Lai, Y. (2024), "Jokowi-Megawati rift may hinder Prabowo's efforts to include PDI-P in his government", *The Jakarta Post*, 18 aprile, disponibile online al link https://www.thejakartapost.com/indonesia/2024/04/18/jokowi-megawati-rift-may-hinder-prabowos-efforts-to-include-pdi-p-in-his-government.html.

[36] Lane, M. (2024), "Understanding Indonesia's 2024 Presidential Elections: A New Polarisation Evolving", *ISEAS Perspective*, n° 8 n° 8, disponibile online al link https://www.iseas.edu.sg/articles-commentaries/iseas-perspective/2024-8-understanding-indonesias-2024-presidential-elections-a-new-polarisation-evolving-by-max-lane/.

figure imprenditoriali e militari del *Nuovo Ordine* ha costituito una garanzia per il trionfo elettorale di Prabowo, ma anche un presagio nefasto per l'eredità della *Reformasi.* Dai generali Wiranto e Moeldoko all'ex presidente Yudhoyono, dagli imprenditori Panjaitan, Tohir e Aburizal Bakrie fino alla sua ex moglie Titiek Suharto, questa lista di esponenti della vecchia oligarchia in appoggio al futuro presidente, con l'aggiunta della cerchia di Joko Widodo, farebbe impallidire le vittime delle repressioni del 1998[37].

I continui riferimenti di Prabowo al suo rapporto con Suharto[38] e, forse ancor più grave, la proiezione durante la campagna elettorale di un video generato da un'applicazione di intelligenza artificiale che riproduceva il vecchio dittatore intento a promuovere il *Golkar*, partito che appoggiava il suo ex genero[39], sono sintomi di una pericolosa propensione nostalgica verso il vecchio regime. Il rischio di una deriva autoritaria in stile *Nuovo Ordine* appare, almeno per adesso, improbabile, ma l'esercizio di una lieve forma di più subdolo autoritarismo, praticato quotidianamente attraverso strumenti meno appariscenti, e riscontrabile già negli ultimi anni, non è così lontano dalla realtà.

Il vero pericolo per la democrazia, al di là delle pur preoccupanti affermazioni di Prabowo (una su tutte quando ha definito il processo democratico costoso e stancante)[40], è tuttavia da ricercare proprio nell'influenza di quella compattissima oligarchia in grado, già negli anni di Jokowi, di condizionare le scelte politico-economiche del Paese sacrificando i diritti in nome di maggiori profitti appannaggio di una ristretta cerchia di associati[41].

Conclusioni: un problema di memoria e l'attesa di nuove forme di opposizione

L'evoluzione della politica indonesiana dal 1998 ad oggi costringe tutti gli osservatori a porsi non semplici interrogativi sulla vera natura del processo di riforme avviato dalla caduta di Suharto, ma anche sulla struttura della attuale società dell'arcipelago.

La vittoria del generale Prabowo e l'enorme forza dell'oligarchia suhartiana possono essere interpretate solo attraverso la lente della storia, ma è proprio la mancanza di memoria storica che ha facilitato il processo in atto. Il Paese, che si appresta a divenire una potenza politico-economica mondiale, ha un'enorme popolazione con un'età media abbastanza bassa. La maggioranza dei giovani elettori non ha ricordi del regime suhartiano e dei relativi abusi di Prabowo mentre i loro genitori hanno subito per decenni un indottrinamento costante. Proprio non aver fatto i conti con la propria storia risulta il problema principale

---

[37] Parker, E. (2023), "The Rise of Prabowo and the Return of Indonesia's Old Elite", *The Diplomat*, 20 dicembre, disponibile online al link https://thediplomat.com/2023/12/the-rise-of-prabowo-and-the-return-of-indonesias-old-elite/.

[38] Teresia, A. (2024). "Indonesia's presumed new president pays tribute to strongman Suharto", *Reuters*, 14 febbraio, disponibile online al link https://www.reuters.com/world/asia-pacific/indonesias-presumed-new-president-pays-tribute-strongman-suharto-2024-02-14/.

[39] Revanda Putra, H. (2024), "Beredar Video Soeharto Ajak Coblos Golkar, TAPP Minta KPU Batasi Penggunaan AI dalam Kampanye", *Tempo.co*, 10 gennaio, disponibile online al link https://nasional.tempo.co/read/1819701/beredar-video-soeharto-ajak-coblos-golkar-tapp-minta-kpu-batasi-penggunaan-ai-dalam-kampanye.

[40] Lakshmi, A.A. (2024), "Indonesia's Prabowo Subianto vows to boost economic growth to 8% within five years", *Financial Times*, disponibile online al link https://www.ft.com/content/4e09f403-0e17-47e6-96ec-00fe0cb6a5c1.

[41] Hermawan, H. (2024), "The biggest threat to Indonesia's democracy? It's not Prabowo, it's the oligarchy", *The Conversation*, 27 febbraio, disponibile online al link https://theconversation.com/the-biggest-threat-to-indonesias-democracy-its-not-prabowo-its-the-oligarchy-223974.

nell'odierna Indonesia: defraudare le giovani generazioni di una coscienza critica circa il passato significa privarli degli strumenti per affrontare le sfide del presente e del futuro.

Non sarà la presunta polarizzazione tra diverse élite a salvare il Paese, ma solo l'ascesa di nuove, e più coscienti, forze di opposizione in grado di ereditare e rielaborare quelle idee alla base della *Reformasi*, che appare invece oggi sempre più vicina al proprio tramonto.

Questo articolo è apparso nel numero di RISE
"L'Indonesia di domani: tra nuove sfide e vecchi fantasmi", Vol. 9 (1), 2024.

La traiettoria politica di Anies Baswedan tra spazio diasporico e moderatismo

Luigi Sausa

indice △

Chi è Anies Baswedan

Anies Baswedan, ex-governatore di Giacarta, si è affermato come figura chiave alle ultime elezioni presidenziali, conquistando il secondo posto con il 25% dei voti. La sua candidatura, sostenuta dall'alleanza elettorale guidata dal NasDem e dalla Coalizione del Cambiamento per l'Unità (KPP), aveva lo slogan "Il movimento porta cambiamento. Pronto a guidare in tempi di crisi. A sostegno della giustizia" e ha beneficiato dell'alleanza con Muhaimin Iskandar, presidente del Partito del Risveglio Nazionale (PKB) e figura prominente di Nahdatul Ulama, la più grande associazione religiosa del Paese.

Anies Baswedan, 54 anni, è una delle stelle del panorama politico indonesiano, anche piuttosto giovane se paragonato al vincente Probowo (72 anni). Proviene da una famiglia di discendenza araba originaria dell'Hadramaut – regione dell'odierno Yemen – resa celebre dall'impegno politico del nonno, Abdurrahman Baswedan, che a seguito delle sue lotte indipendentiste anticoloniali ricevette il titolo di eroe nazionale e che si spese per l'integrazione della comunità araba nel nascente Stato indonesiano[1].

Il percorso di *Anies* (è con il suo nome che viene chiamato in Indonesia) esemplifica il rapporto tra la diaspora hadramitica, la politica nazionale e l'autorità religiosa, in una delle democrazie con la più grande varietà etnica, linguistica e confessionale del mondo. La sua evoluzione mostra come l'identità in diaspora non sia riducibile né a un elemento fisso inalienabile, né necessariamente a un moto nostalgico verso un luogo ancestrale considerato la terra d'origine. Allo stesso tempo, solleva domande importanti sullo stato della democrazia indonesiana, specie riguardo alla relazione tra nazionalismo e religione.

Posizioni elitarie di un Islam moderato

Anies Baswedan ha una laurea in Economia all'Università Gadjah Mada di Yogyakarta, tra gli istituti più prestigiosi dell'Indonesia, un Master all'Università del Maryland e un dottorato in Scienze Politiche all'Università dell'Illinois, dopo il quale diviene rettore dell'Università islamica Paramadina di Giacarta, probabilmente per via del proprio capitale sociale.

Nel 2013 fa il suo ingresso nella scena politica partecipando alla campagna elettorale per le presidenziali dell'allora governatore di Giacarta Joko Widodo, nella cui Amministrazione diventa ministro dell'Educazione e della Cultura.

Fino al 2016 le sue traiettorie politiche e professionali incarnavano gli ideali assimilazionisti del nonno e la sua rete sociale coincideva con una classe sociale

[1] De Jonge, H. (2004), "H. Abdul Rahman Baswedan and the Emancipation of the Hadramis in Indonesia", *Asian Journal of Social Science*, Vol. 32 (3), pp. 373-400; Formichi, C. (2020), *Islam and Asia*, Cambridge: Cambridge University Press.

urbana, istruita in inglese e ascritta ad un cosmopolitismo di stampo occidentale, distante dal cosmopolitismo diasporico Hadramitico[2]. In quell'anno entra nel violento confronto elettorale per il governatorato di Giacarta centrato su differenze confessionali ed etniche, sconfiggendo il governatore in carica Basuki Tjahaja Purnama, popolarmente chiamato "Ahok", di origini cinesi e confessione cristiana, in quel momento in stato di fermo preventivo con l'accusa di blasfemia.

L'elezione a governatore di Giacarta ha rappresentato per Anies il trampolino di lancio per la sua candidatura presidenziale. Tuttavia, ha suscitato un dibattito significativo sul futuro della democrazia in Indonesia – Paese che detiene il primato della nazione musulmana più popolosa al mondo – per aver ricevuto il sostegno di gruppi islamisti radicali, sia durante questa campagna elettorale sia quando è diventato governatore. Non a caso, nel sito web di presentazione della sua figura politica, nella sezione *Testimonianze* spiccano quelle di un influente prete cristiano di Giacarta, di un esponente Hindu balinese e di un membro dell'agenzia *LaporCovid19* di Giacarta, probabilmente per mitigare gli attacchi di chi lo vede come un politico avvezzo a *identity politics* e per mettere in risalto i presunti successi nella gestione dell'emergenza sanitaria da COVID-19[3].

La carriera politica di Anies Baswedan richiama l'impegno politico del nonno, non solo nell'adesione al nazionalismo indonesiano, ma anche e soprattutto nel sostegno verso una forma di Islam moderata.

Un punto fondamentale della storia del nonno consiste nel sostenere l'indonesianità della comunità araba presente sul territorio, in contrapposizione all'etichetta di "stranieri orientali" attribuita dalla potenza coloniale olandese a diverse comunità percepite come non-autoctone, come quelle di origine cinese e indiana[4].

Quello che però non traspariva, almeno fino al 2016, era proprio il legame di Anies con la comunità di origine araba, sia perché prima di allora non aveva avuto particolari contatti pubblici con la comunità, sia perché le sue azioni non sono state osservate alla luce della sua appartenenza alla diaspora[5].

In questo articolo mi propongo di mostrare come alcune delle pratiche di Anies Baswedan lo abbiano condotto a un reinserimento nella comunità di origine Hadramitica e a un avvicinamento a elementi più rigidi di Islam politico. Così facendo, egli si è in parte allontanato dalle sue posizioni moderate, riconfigurandosi come elemento anti-establishment, difensore delle fasce fragili e vulnerabili della società indonesiana.

Il capitale simbolico degli arabi indonesiani

Nel dicembre del 2022 mi trovavo nel quartiere Pekhojan di Giacarta, uno dei primi *Kampung Arab* ("distretti arabi") dell'Indonesia in cui le forze coloniali olandesi collocavano gli individui percepiti come migranti, per intervistare un Habib, un leader di origine araba membro della Tariqat 'Alawiyya, confraternita sufi legata alla diaspora Hadramitica e molto presente in Indonesia e sulle coste dell'Oceano

---

[2] Alatas, I. F. e Slama, M. (2022), "Rethinking Diasporic Returns: Hadrami Trajectories in Indonesia's Religio-Political Field.", *Bijdr. taal-, land- volkenkd,* Vol. 178 (4), pp.410-39.

[3] Kenali Anies Baswedan Presiden Indonesia (2024), *Testimoni Anies Baswedan*, Situs Resmi, disponibile online al link https://aniesbaswedan.com/testimoni/.

[4] Nicolini, B., Freitag U., Clarence-Smith W.G., "Hadrami Traders, Scholars and Statesmen in the Indian Ocean", *MESA Bulletin,* Vol. 35, pp. 89-90.

[5] Alatas e Slama, *op. cit.*

Indiano. La mia intervista fu interrotta da una donna arrivata da Condet, un altro quartiere arabo di Giacarta, che chiedeva consigli su un'eredità in Hadramaut, facendo emergere il valore della genealogia per gli Hadramiti in Indonesia e in Hadramaut, nonché l'onestà (*kejujuran*) e affidabilità (*amanah*) degli Hadramiti, che in quanto ligi al diritto ereditario islamico le avrebbero riconosciuto quel che le spettava. In confronto, l'Indonesia risultava uno Stato secolare corrotto. La donna nominò le imminenti elezioni presidenziali e introdusse Anies Baswedan come *Jamaah*, l'etnonimo endogeno che utilizzano gli indonesiani di origine araba, associato a un capitale simbolico che conferisce una certa legittimità in materia religiosa. Proseguendo la conversazione mi resi conto che la donna lo supportava non solo per l'origine *Jamaah* ma anche per diverse pratiche che si intrecciano con la sua identità diasporica, iscrivendosi in uno spazio socioculturale in cui credenze religiose e influenze politiche si alimentano a vicenda[6]. Così, Anies Baswedan si è mosso all'interno di questo campo avvicinandosi alla sua eredità diasporica e venendo associato ad elementi di Islam più radicale.

L'identità diasporica come pratica

Gli individui in diaspora si muovono in uno spazio che va oltre quello fisico, spesso descritto in termini di dispersione geografica o pratiche culturali condivise[7]. Per contrasto, il luogo d'origine diventa punto di riferimento statico, in metafore spaziali come *distacco, ritorno e riscoperta* che i membri delle comunità utilizzano per articolare la propria identità. Le fasi di distacco e riavvicinamento non sono legate a un effettivo movimento fisico verso la terra d'origine, ma a qualunque atto ascrivibile all'identità e, in certi casi, anche a congiunture fortuite, come nel caso di Anies Baswedan.

Da nuovo governatore di Giacarta nipote di un eroe nazionale di origine araba e sostenitore di una versione moderata di Islam, Anies si è ritrovato a rappresentare quei movimenti che chiedevano la condanna di Ahok. Tra queste frange dell'Islam politico fondamentalista vi erano figure di spicco di origine hadramitica ma anche fasce fragili della città di Giacarta colpite dalle sue politiche di ricollocazione urbana.

L'esperienza di Baswedan è un esempio di come la diaspora sia una *pratica* e non il mero allontanamento da un luogo di origine: tale pratica si sposa con una visione dell'identità come stratificazione che non risponde a gerarchie e non sfugge ai più basilari elementi della semiotica per cui un segno, se privo di interpreti, è anche privo di significazione.

È in questo discorso che trova spazio la diaspora hadramitica, la cui storia poco nota si intreccia a quella indonesiana – dalle lotte coloniali, passando per la costruzione dello Stato indonesiano, fino alle elezioni del 2024[8].

Una lunga e lenta diaspora

Gli arabi sono generalmente percepiti come praticanti della forma più autentica di Islam poiché provenienti dal suo luogo di origine, mentre i musulmani di altre

---

[6] *Ibidem*.

[7] Adachi, N. (2020), "Diaspora Language", in Stanlwa, J. (a cura di), *The International Encyclopedia of Linguistic Anthropology,* Hoboken, Wiley, pp. 1-32.

[8] Riddell, P.G. (1997), *Arab Minorities and the Islamisation of the Malay-Indonesian World in the Light of Ferré's Islamisation Paradigm*, Royal Institute of Linguistics and Anthropology.

zone del mondo, considerate periferiche, vengono associati ad un Islam sincretico e intrecciato col sostrato preesistente. Questa dicotomia identifica gli arabi con lo stereotipo orientalistico di *musulmano*, attribuendo loro, al contempo, una particolare influenza sulle altre popolazioni musulmane del mondo[9]. L'Islam "autentico", posizionato al centro di questa opposizione centro/periferia, è visto come monolitico e a-sincrono, cosicché, quando l'Islam è associato a visioni rigide, l'influenza araba risulterebbe pericolosa: tra queste sfumature si colloca la storia degli Hadramiti in Indonesia.

La storia della diaspora hadramitica ha interessato Europa, Nord America e le coste dell'Africa e del Sudest asiatico. La comunità è presente in Indonesia da molto prima dell'arrivo degli europei nei secoli XVI e XVII, e tra il XVIII e il XIX secolo faceva già parte di prestigiose reti religiose e commerciali fondate su legami parentali che si estendevano attraverso lo spazio diasporico dell'Oceano Indiano[10]. A seguito di massicce migrazioni, tra il XIX e il XX secolo la comunità arrivò a contare circa 80.000 individui[11].

Alla fine del 1800, il dominio coloniale olandese aveva già creato distretti speciali noti come *Kampung Arab* ("distretti arabi"), come quello di Pekhojan. Le politiche di razzializzazione delle autorità coloniali olandesi imponevano separazioni fisiche e sociali creando una "realtà alternativa" ufficiale, in cui le differenze venivano sancite giustificando e rafforzando il controllo coloniale[12]. Nel 1872 venne vietato l'utilizzo di abbigliamento che non fosse in linea con il proprio gruppo etnico; in questo modo, i cinesi dovevano usare le trecce tradizionali e gli arabi i loro turbanti. Le politiche di razzializzazione dell'Indonesia coloniale opponevano gli "stranieri orientali" a coloro che venivano considerati autoctoni (*pribumi*), contribuendo a plasmare l'immagine della composizione etnica attuale. Oltre a tutto ciò, le autorità olandesi utilizzavano le professioni di fede come elemento distintivo, amplificando la sovrapposizione tra una vaga idea di arabicità e l'Islam[13].

In Indonesia la diaspora Hadramitica è tracciata secondo due traiettorie fondamentali: quella dei Ba 'Alawi – che vantano ascendenze profetiche – e quella dei non-Ba 'Alawi.

La rilevanza storica dei Ba 'Alawi in Indonesia, seppur effettivamente associata a fondazioni di moschee e centri Sufi e a celebrazioni annuali quali *Hawl* e *Mawlid* in cui alcuni vengono commemorati come santi, è stata amplificata dalla produzione accademica recente[14].

Nel primo Novecento varie organizzazioni islamiche moderniste hanno criticato i Ba 'Alawi. Tra queste spicca *Al-Irsyad*, fondata nel 1914, ancora esistente e coinvolgente persone di origine hadramitica, promuove un'educazione progressista basata sull'uguaglianza sociale e critica pratiche che attribuiscano prestigio per questioni genealogiche. Si apriva quindi un conflitto intrecciato a

---

[9] Said, E.W. e Fuentes, M.L. (2002), *Orientalismo*, Madrid: Debate.

[10] Walker, I. e Slama, M. (2021), "The Indian Ocean as Diasporic Space: A Conceptual Introduction", *JIOWS,* Vol. 4 (2) pp.76-90.

[11] Jacobsen, F.F. (2009), *Hadrami Arabs in Present-day Indonesia: An Indonesia-oriented Group with an Arab Signature*, Abingdon e New York: Routledge.

[12] Mandal, S.K. (2018), *Becoming Arab: Creole Histories and Modern Identity in the Malay World,* Cambridge: Cambridge University Press.

[13] *Ibidem*.

[14] Alkatiri, Z. e Karim Hayaze, N.A. (2022), "Critical Literature Study on *Habaib* Identity in the Constellation of Islamic Studies in Indonesia from the Colonial Period to the Present.", *Cogent Arts & Humanities,* Vol. 9 (1), pp. 1-16.

questioni di carattere nazionalistico e anticoloniale in cui si inserì il *Persatoean Arab Indonesia* (PAI, "Unione araba indonesiana"), guidato dal A.R. Baswedan. Il PAI ebbe un ruolo chiave nel favorire l'integrazione degli Hadramiti nel movimento per l'indipendenza dell'Indonesia, mirando a ridefinire l'identità hadramitica attraverso il nazionalismo indonesiano: gli arabi della diaspora, anche e soprattutto in quanto tali, erano indonesiani a pari diritto con altri gruppi etnici[15].

Nonostante le differenze ideologiche e politiche, gli Hadramiti hanno condiviso l'affermazione dell'identità diasporica attraverso attività localmente impegnate nella terra d'arrivo e legate al contempo alla loro patria ancestrale. Prendere parte alle lotte interne all'Indonesia è divenuto parte integrante della condizione diasporica[16].

Giacarta come trampolino di lancio

Nel 2017, durante il discorso pronunciato dopo l'elezione a governatore di Giacarta, Anies fece riferimento alla necessità dei *pribumi* (autoctoni) di strappare il controllo del Paese alle influenze coloniali, suscitando forti discussioni in quanto il termine *pribumi*, nel suo uso razzializzato esclude la comunità di indonesiani di origine cinese, indiana e araba. Chiunque abbia una certa familiarità con la storia del Paese ha letto il discorso come riferito agli indonesiani di etnia cinese sullo sfondo della sua campagna elettorale e della vittoria su Ahok che in quel momento stava per scontare una pena di due anni per blasfemia[17].

Questo politico di origine cinese era il volto della politica opposta alla corruzione e impegnata nello snellimento della burocrazia giacartese. Divenne una figura controversa nel 2016 quando citò un versetto del Corano, usato dai suoi oppositori, argomentando che vi era un tentativo sotteso a sviare gli elettori. Questa associazione tra testo coranico e affabulazione non passò inosservata, suscitando massicce manifestazioni a Giacarta, e culminando con la sua condanna a due anni di prigione nel maggio 2017[18].

In questo contesto si distinse il "Fronte dei Difensori dell'Islam" (FPI), guidato dal predicatore Ba 'Alawi Habib Riziek Shihab, legato a posizioni rigoriste e semplicistiche di Islam. Shihab rese Anies il candidato da quel momento in poi associato all'autorità religiosa della comunità hadramitica. Questa congiuntura, forse solo per opportunismo politico, ha trasformato quella che era una semplice campagna per un importante incarico politico in un punto di congiunzione duraturo con la comunità hadramitica, ribadito il 2 dicembre 2018, con un discorso commemorativo di Anies per la ricorrenza della manifestazione che diede inizio alla caccia ad Ahok. In seguito, Riziek Shihab divenne bersaglio delle autorità giudiziarie e arrestato, e il 30 dicembre 2020 il suo movimento, l'FPI, dichiarato illegale.

Il malcontento relativo ad Ahok è da associare anche alle fasce vulnerabili della città di Giacarta colpite dalle sue politiche abitative; fu la semplificazione dei social media a rendere l'aspetto religioso il catalizzatore di malumori di varia origine[19].

---

[15] De Jonge, H. (1997), "Dutch Colonial Policy Pertaining to Hadhrami Immigrants", in Freitag, U. e Clarence-Smith, W.G., *Hadhrami traders, scholars, and statesmen in the Indian ocean, 1750s–1960s,* Leiden: Brill, pp. 94-110.

[16] Alatas e Slama, *op. cit*.

[17] Pepinsky, T.B. (2016), "Colonial Migration and the Origins of Governance: Theory and Evidence from Java", *Comparative Political Studies*, Vol. 49 (9), pp. 1201-37.

[18] Walker e Slama, *op. cit.*

[19] Schäfer, S. (2024), "Understanding Piety and Anger in Indonesia's 2016 Islamic Mass Rallies", *American Ethnological Society,* disponibile online al link https://americanethnologist.org/online-content/collections/piety-celebrity-sociality/understanding-piety-and-anger-in-indonesias-2016-islamic-mass-rallies/.

Non a caso Anies per la campagna del 2024 fece leva su argomenti legati alla giustizia sociale e all'inclusione politica, concentrandosi sulle fasce vulnerabili della società, rispecchiando una certa idea di *pietas* islamica. In questo modo smorzava l'elemento religioso nel tentativo di affrancarsi dall'ideologia di Shihab, in contrasto con la sua precedente immagine inclusiva e cosmopolita.

Ad ogni modo, la relazione con l'FPI aprì la strada ad Anies a successivi incontri con altri esponenti Hadramiti: tra il 2022 e il 2024 le sue performance diasporiche si sono moltiplicate attraverso la partecipazione a diverse cerimonie legate a figure religiose di origine araba quali *Hawl* (commemorazione di santi legati alla confraternita sufi "Alawiyyah"), *Maulid* (commemorazione della nascita del profeta dell'Islam o di figure religiose di spicco) e *Majlis Taklim* (momenti di esegesi coranica). Ha partecipato alla predica del famoso clerico Hadramita yemenita Habib Umar bin Hafiz, ottenendone più volte l'esplicito sostegno elettorale[20].

Il 7 novembre 2023 durante l'*Hawl* di Quthb Anfas Al Habib Umar bib Abdurrahman, Anies si è anche espresso per un governo indonesiano vicino ai clerici dell'Islam[21]. Tra le simpatie ottenute da altri attori religiosi, spicca anche quella di Abu Bakar Bashir, anche lui di origine hadramitica, accusato di essere la guida spirituale dell'organizzazione *Jemaah Islamiyah* responsabile degli attentati a Bali nel 2002, che nel gennaio 2024 ha descritto Anies come l'unico legittimo candidato per essere alla guida del Paese in quanto l'unico in corsa ad avere una vera conoscenza dell'Islam[22].

Anies e Muhaimin Iskandar hanno argomentato che non possono in alcun modo impedire a nessuno di sostenerli, in quanto tutti hanno pari diritto a sostenere chi vogliono[23]. Questa risposta rimarca l'immagine anti-establishment di Anies piuttosto che il capitale culturale Hadramita; infatti, non sono seguiti atti simbolici di riavvicinamento diasporico.

Il candidato anti-establishment o il solito moderato?

Nonostante la nuova immagine di Baswedan sembri molto lontana da quella iniziale, molti elementi puntano a una continuità con l'Islam moderato piuttosto che a una netta rottura, elementi da ricercare tanto in pratiche diasporiche quanto in alleanze politiche.

Anies mantiene il supporto di Surya Paloh, magnate dei media indonesiani e presidente del Partito NasDem, nonché pilastro fondamentale della coalizione dell'uscente Joko Widodo, da sempre contrario a qualsiasi tipo di islamismo. Paloh, in un'intervista, ricordava a Baswedan l'importanza del pluralismo, il suo "ruolo di intellettuale" e la "lotta di suo padre e suo nonno per la Nazione[24]". Alle ultime elezioni Anies si è proposto come simbolo di uguaglianza e unità, destreggiandosi

---

[20] Republika Online (2023), "Dukung Anies, Ini Pesan Habib Umar Abdul Aziz", 19 dicembre, disponibile online al link https://pemilukita.republika.co.id/berita/s5vgq7377/dukung-anies-ini-pesan-habib-umar-abdul-aziz.

[21] CNN Indonesia (2023), "Anies di Depan Para Habib: Kita Ingin Negara Bersahabat dengan Ulama.", 7 novembre, disponibile online al link https://www.cnnindonesia.com/nasional/20231107121401-617-1020945/anies-di-depan-para-habib-kita-ingin-negara-bersahabat-dengan-ulama.

[22] Bachtiar, H. (2023), "Indonesian Islamist Populism and Anies Baswedan", *Populism & Politics (P&P)*, 9 ottobre, Bruxelles: European Center for Populism Studies (ECPS), disponibile online al link https://doi.org/10.55271/pp0025.

[23] Open Source Investigation (2024), "Indonesia: Backers of 2002 Bali terror attack get into mainstream political arena", 3 febbraio, disponibile online al link https://www.opensourceinvestigations.com/investigations/indonesia-backers-of-2002-bali-terror-attack-get-into-mainstream-political-arena/.

[24] Alatas, I.F. e Slama, M. (2022), "Rethinking Diasporic Returns: Hadrami Trajectories in Indonesia's Religio-Political Field", *Bijdr. taal-, land- volkenkd,* Vol. 178 (4), pp.410- 39.

tra il supporto alla classe medio-alta e ai moderati indonesiani senza abbandonare la sua nuova base politica (si veda la sua frequente partecipazione a manifestazioni religiose hadramitiche, benché meno gremite).

Anies Baswedan non si è mai veramente allontanato dalle sue posizioni moderate, considerate le posizioni politiche non uniformi dei clerici Hadramiti al loro interno e rispetto all'FPI stesso. Per illustrare questo aspetto occorre fare nuovamente un salto indietro all'inaugurazione di Anies Baswedan come governatore di Giacarta nel 2017, quando è stato incoronato dal clerico Habib Luthfi mediante un rituale che rievoca le tradizioni Ba 'Alawi di passaggio di conoscenze fra maestro anziano e studente. In questi contesti l'identità di chi effettua il gesto è fondamentale, e indica una trasmissione di autorità e benedizione. Un maestro Sufi di rilievo nazionale incorona un vincente politico indonesiano adesso riscoperto Hadramita[25].

Questo gesto va letto sia come pratica diasporica, sia come strategia politica per affrancarsi dalla associazione diretta con FPI: Luthfi è un clerico Ba 'Alawi, ma ha costruito la sua autorità religiosa rivolgendosi al tessuto sociale indonesiano moderato anche non hadramitico, con un'idea di Islam indonesiano locale. Luthfi è una figura ibrida ideologicamente contraria a chi vede il mondo arabo come fulcro degli insegnamenti dell'Islam e l'Indonesia come elemento periferico, in contrasto con Ba 'Alawi quali Riziek che fanno affidamento al loro capitale simbolico arabo per legittimare la propria autorità politica-religiosa[26].

In queste elezioni Anies non ha incarnato una specifica visione di Islam, ma ha utilizzato argomenti tipici dell'Islam populista (identità etnica, territorialità, uguaglianza) per proporsi come un candidato anti-establishment, portatore di rottura, mantenendo una certa continuità politica con i musulmani moderati e un più ampio bacino elettorale.

Per questo, Anies non solo ha cercato il sostegno del "Partito del risveglio nazionale" (PKB) e del "Partito della giustizia e della prosperità" (PKS), che ha legami con il movimento *Tarbiyah* influenzato dai Fratelli Musulmani, ma ha cercato anche di conquistare voti dalla moderata *Nahdatul Ulama* (NU), organizzazione musulmana dell'Indonesia con circa 90 milioni di seguaci, legata a Muhaimin Iskandar, pronipote del fondatore e presidente del PKB.

Il posizionamento politico di Anies andrebbe inquadrato non solo come la prosecuzione *de facto* di un percorso moderato, ma anche come conferma della natura opportunistica e fortuita del suo allontanamento dall'Islam moderato, amplificato da analisi di poco respiro.

Conclusioni

Le elezioni del 2024 hanno confermato come l'interazione tra diaspora e identità religiosa influenzi il panorama sociopolitico indonesiano, riflettendo le complesse eredità di Anies Baswedan, intrecciate in nazionalismo, religione e dinamiche diasporiche. Seppur non vincitore, la sua carriera dipinge la diaspora non come una questione identitaria riducibile a essenzialismi ma come un insieme di pratiche che riscrivono continuamente che cosa significhi appartenere a una comunità. Quando si valutano le azioni di Baswedan solo in termini politici,

[25] Id Bamualim, C.S. (2011), "Islamic Militancy and Resentment against Hadhramis in Post-Suharto Indonesia: A Case Study of Habib Rizieq Syihab and His Islamic Defenders Front", *Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East*, Vol. 31 (2), pp. 267-81.

[26] *Ibidem*.

sembrano un'apertura all'Islam fondamentalista. Tuttavia, interpretate attraverso la diaspora, rivelano un profondo legame con essa, dimostrando che queste due prospettive non sono mutualmente esclusive.

Questo articolo è apparso nel numero di RISE
"L'Indonesia di domani: tra nuove sfide e vecchi fantasmi", Vol. 9 (1), 2024.

L'evoluzione dell'(ab)uso del *Bansos* in Indonesia

Rosalia Sciortino

indice △

Introduzione

Le recenti elezioni generali indonesiane sono state senza precedenti sotto diversi aspetti, come dimostrano i dibattiti sui media, il tenore dell'opinione pubblica, e soprattutto la contestazione in corso dei risultati elettorali presso la Corte costituzionale da parte di entrambe le coppie di candidati presidenziali e vice presidenziali perdenti, Anies Baswedan-Muhaimin Iskandar e Ganjar Pranomo-Mahfud MD. In attesa del verdetto finale, continuano a circolare le accuse che la schiacciante vittoria del ministro della Difesa Prabowo Subianto sia stata indebitamente influenzata dal palpabile sostegno dell'attuale presidente Joko Widodo, popolarmente noto come Jokowi, e della sua amministrazione. La nomina del figlio di Jokowi, Gibran Rakabuming Raka, a candidato vicepresidente di Prabowo, in seguito a un verdetto dell'ultimo minuto della Corte costituzionale che ha abbassato l'età minima richiesta per potersi candidare, è stata interpretata come il segno più evidente della scelta del candidato da parte dell'attuale amministrazione. Il verdetto, confermato anche dopo essere stato dichiarato non etico dalla Corte costituzionale stessa, è stato ampiamente percepito come un'interferenza sleale da parte del presidente, soprattutto se si considera che il presidente della Corte all'epoca era il cognato di Jokowi. Più in generale, i critici hanno sostenuto che l'enorme appeal pubblico di Jokowi, gonfiato nel suo secondo mandato dalla mancanza di opposizione in seguito alla cooptazione dei suoi ex oppositori nel gabinetto, primo fra tutti Prabowo, e dal suo approccio populista, ha alterato il campo di gioco. Oltre all'influenza personale, anche l'uso improprio delle istituzioni e delle risorse statali ha presumibilmente favorito il voto a favore della coppia di candidati sostenuta da Jokowi (figlio compreso).

In questo articolo, l'attenzione si concentra sull'assegnazione pervasiva di assistenza sociale (*bantuan sosial* o *bansos*), come riso, fertilizzanti ed elargizioni in denaro, a livello nazionale e in aree elettorali chiave. Attraverso una breve revisione del sistema di protezione sociale e degli usi passati dell'assistenza sociale, sarà possibile capire meglio in che modo l'uso recente dei *bansos* si riferisce a modelli consolidati e dove si differenzia, e quali sono le eventuali anomalie. Di seguito verranno presentati tre casi di utilizzo dei *bansos*: per compensare il previsto aumento dei prezzi dovuto alla riduzione dei sussidi per il carburante (Bahan Bakar Minyak o BBM); per alleviare l'impatto socio-economico della pandemia COVID-19 e, infine, nel contesto delle elezioni presidenziali. Si sosterrà che la distribuzione dei *bansos* ha sempre avuto molteplici motivazioni socio-economiche e dimensioni politiche, che sono state sfruttate con maggior successo dalla leadership negli ultimi due mandati presidenziali del presidente in carica.

Attraverso un processo di "personificazione" che comprende eventi e campagne mediatiche, il *bansos* è stato identificato con Jokowi e ha contribuito in modo determinante al suo persistente alto indice di popolarità. Questo processo, iniziato con la distribuzione di *bansos* in periodi di difficoltà economica e la sua espansione durante la pandemia, ha raggiunto l'apice con la palese manipolazione degli aiuti a

fini politici durante le campagne elettorali. Il presente articolo, utilizzando i risultati di una recente ricerca sulla risposta della protezione sociale da COVID-19 in Indonesia[1], in combinazione con i dati secondari e i resoconti dei media sulle ultime elezioni, sostiene che, a prescindere dalla decisione sulla contestazione dei risultati elettorali, è necessario un maggiore controllo sui programmi e sugli scopi della protezione sociale. L'aumento della dipendenza dei cittadini dall'assistenza sociale, e in particolare dalle sue forme più ad hoc, non è di buon auspicio per il raggiungimento di un benessere sostenibile e per la riduzione della povertà, né per la democrazia indonesiana.

Un sistema di protezione sociale a due binari basato su obiettivi specifici[2]

Il sistema di protezione sociale indonesiano si è evoluto sin dagli anni Settanta, quando il regime del "Nuovo Ordine" del presidente Suharto iniziò a investire nell'espansione del settore sociale e a stabilire gradualmente un sistema di sicurezza sociale per i dipendenti pubblici, i lavoratori privati, la polizia e l'esercito. Nel corso degli oltre trenta anni di regime sono stati sviluppati numerosi schemi di assistenza sociale temporanea, spesso privilegiando la distribuzione di beni, attuati attraverso vari ministeri e agenzie per alleviare il peso dello stress economico di individui, famiglie o gruppi in condizioni difficili e per mantenere la stabilità e il consenso popolare.

La devastazione causata dalla crisi finanziaria asiatica del 1997 e le turbolenze politiche culminate nella destituzione del presidente Suharto nel 1998 hanno portato a un nuovo interesse per un approccio più strutturale alla protezione sociale e a un relativo aumento delle risorse. Gradualmente si è passati dalla fornitura di aiuti temporanei attraverso i *bansos* allo sviluppo di un sistema di protezione sociale più permanente e strutturato, incentrato sulla riduzione della povertà. Questo è avvenuto nonostante il fatto che il governo indonesiano abbia tradizionalmente investito relativamente poco nella protezione sociale e, malgrado gli aumenti significativi descritti in seguito, investa ancora meno dell'1,5% del PIL – il valore più basso tra i Paesi con redditi paragonabili nel Sudest asiatico[3].

Le amministrazioni successive hanno aggiornato il sistema lungo il doppio binario preesistente di (1) sicurezza sociale (assicurazione) finanziata principalmente dai contributi dei partecipanti/beneficiari e (2) assistenza sociale finanziata dallo Stato, con l'aggiunta di limitati interventi sul mercato del lavoro. Il primo binario dell'assicurazione sociale è stato ristrutturato nell'ambito della normativa del 2004 del Sistem Jaminan Sosial Nasional (Sistema di Sicurezza Sociale Nazionale) o SJSN, che consiste nei due schemi di sicurezza sociale contributiva legati alla salute e all'occupazione, l'Assicurazione Sanitaria Nazionale (Jaminan Kesehatan Nasional o JKN) e l' Assicurazione Sociale per i Dipendenti (Jaminan Sosial Tenaga Kerja o Jamsostek) che consiste nell'Assicurazione contro gli infortuni, l'Assicurazione sulla vita, la sicurezza per la vecchiaia e il Piano pensionistico.

Questo sistema contributivo rimane incentrato sui lavoratori formali. Per i lavoratori informali, per lo più a basso salario e in condizioni precarie – la quota preponderante della forza lavoro – esiste solo un'opzione raramente utilizzata

[1] Imelda J.D., Aryo B. e Sciortino R. (2023), "Economic Imperatives and Implementation Biases Inhibit the COVID-19 Response in Indonesia", in Sciortino R. (a cura di), *Who Cares? Covid-19 social protection response in Southeast Asia,* Chang Mai (TH), Silkworm Books, pp. 201-52.

[2] Questa sezione è una versione ridotta e tradotta della pubblicazione citata nella nota precedente.

[3] Sumarto, M. e Ferdiyansah F. (2021), "Indonesia's Social Policy Response to COVID-19: Targeted Social Protection under Budget Constraints", *Social Policy Response Series*, n° 28, Brema, Università di Brema.

per iscriversi all'Assicurazione Sociale a proprie spese. Se non è classificato come "abbastanza povero o vulnerabile" da essere destinatario di prestazioni di assistenza sociale, questo cosiddetto "missing middle" ("fascia intermedia mancante") è privo di protezione (OCSE 2019). Questo è anche il caso del JKN, che nonostante il suo intento universale, con il governo che sovvenziona completamente i contributi delle famiglie povere e vulnerabili (Penerima Bantuan Iuran o PBI/partecipanti alla modalità non contributiva), lascia ancora scoperti due terzi dei lavoratori informali a basso reddito a meno che non paghino i contributi personalmente per loro e i loro familiari – una lacuna importante nel sistema di protezione sociale indonesiano.

Il secondo capitolo dell'assistenza sociale è cresciuto in modo significativo negli ultimi due decenni. Come illustrato di seguito, è stato messo in risalto per compensare in qualche modo la graduale eliminazione dei sussidi per il carburante, destinando parte delle risorse liberate al benessere dei gruppi più colpiti. Ora copre una varietà di rischi e di gruppi socio-economici. Tra i principali programmi gestiti dal Ministero degli Affari Sociali (Kementerian Sosial o Kemensos) vi sono: il Program Keluarga Harapan (Programma di Speranza per le Famiglie) o PKH, che consiste in trasferimenti in denaro per le famiglie svantaggiate, condizionati all'accesso ai servizi sanitari ed educativi (controlli sanitari per donne incinte, neonati e bambini piccoli e frequenza scolastica per i bambini di età compresa tra i 6 e i 18 anni); un programma di assistenza alimentare non in contanti, inizialmente erogato in natura con riso e ora anche con buoni alimentari (Bantuan Pangan Non-Tunai o BPNT, popolarmente chiamato Programma Sembako); e un programma di trasferimento in contanti per l'istruzione *Program Indonesia Pintar* o PIP ("Programma Indonesia Intelligente"). Una moltitudine di programmi ad hoc di trasferimento di denaro incondizionato per tutti i tipi di stress economico, dall'aumento dei prezzi dei generi alimentari di base ai disastri (*Bantuan Langsung Tunai*, *BLT*) e il Fondo di aiuti diretti per i villaggi (*Bantuan Langsung Tunai Dana Desa*, *BLT-DD*) sono stati sempre più utilizzati durante l'amministrazione di Jokowi, soprattutto durante la pandemia COVID-19 e successivamente, come risulterà chiaro nel seguito.

Indipendentemente dal loro obiettivo specifico, i programmi di assistenza sociale utilizzano lo stesso registro sociale integrato. Chiamato formalmente *Data Terpadu Kesejahteraan Sosial* (*DTKS*), o "Database unificato sull'assistenza sociale", e gestito da *Kemensos*, copre 25,7 milioni di famiglie (93 milioni di individui) o circa il 40% della popolazione indonesiana[4]. Utilizzando un *proxy means test* (PMT), viene creato un indice di targeting volto a raggruppare le famiglie in categorie secondo decili, con i decili da 1 a 6 che si riferiscono ai gradi di "molto povero", "povero", "quasi povero" e "incline alla povertà". Questi ultimi decili sono quelli a cui il governo si rivolge con diversi tipi di assistenza, con i più poveri nel grado più basso che ricevono il maggior numero di benefici. L'accuratezza del targeting, tuttavia, rimane problematica e il sistema è pieno di errori di esclusione e inclusione, che causano l'esclusione di alcune persone idonee dall'assistenza sociale e dall'assicurazione sociale finanziata dallo Stato e la copertura di alcune persone non idonee (vedi anche sotto). L'introduzione nel 2022 dei Dati Mirati per l'Accelerazione dell'Eliminazione della Povertà Estrema (Data Terfokus Percepatan Penghapusan Kemiskinan o P3KE)[5] come parte di uno sforzo per accelerare l'eliminazione della povertà estrema entro il 2024, affidato al Ministero

[4] United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP), (2022), "Social Protection Toolbox", disponibile online al link https://www.socialprotection-toolbox.org/practice/indonesias-unified-database-udb-social-registry.

[5] Il database P3KE è generato dai dati per nome e per indirizzo della popolazione al di sotto del costo di vita standard di almeno 10.739 Rp (o 0,60 USD al giorno).

del Coordinamento delle Risorse Umane e della Cultura[6], ha ulteriormente complicato le cose, in quanto i due database non sono sincronizzati e utilizzano metodologie diverse per definire i decili socio-economici. Sono in corso sforzi per integrare meglio questi due sistemi con un nuovo registro socio-economico nazionale che copra l'intera popolazione (Registrasi Sosial Ekonomi o Regsosek)[7].

Nonostante questi tentativi di miglioramento e la significativa espansione della copertura descritta di seguito, il sistema di protezione sociale è ancora insufficiente, poiché non copre adeguatamente i lavoratori informali, i bambini, gli anziani e le persone con disabilità, né tutti i poveri e i quasi poveri. Inoltre, la povertà è ancora più elevata rispetto a prima del COVID-19 e la diminuzione nell'ultimo decennio è stata modesta, pari a circa il 2% (con un calo maggiore nel decennio precedente[8]). Oggi 25,9 milioni di indonesiani (pari a circa il 9,36%) vivono ancora al di sotto della soglia di povertà. Queste cifre sono più alte rispetto a prima della pandemia del 2019[9] e circa la metà dei non poveri (o un terzo della popolazione) è suscettibile di cadere in povertà[10]. Sono necessarie riforme per migliorare la portata e la qualità del sistema, coprire il "fascia intermedia mancante" e sviluppare piattaforme di protezione sociale universali. Vale la pena riflettere su come l'uso *ad hoc* del *bansos* influisca sulla realizzazione di strutture di protezione sociale più sistemiche.

Bansos e sovvenzioni per i combustibili

L'Indonesia ha tradizionalmente speso, e continua a spendere, una quantità significativa di risorse governative per i sussidi ai combustibili fossili (soprattutto per la benzina e il diesel), molto più di quanto sia stato allocato per la protezione sociale. Inizialmente avviata nel 1967 per distribuire il surplus petrolifero dello Stato ai cittadini comuni, l'energia sovvenzionata è stata vista come un "obbligo di servizio pubblico". Con l'eccezione, a volte, delle industrie escluse e dell'uso industriale, i sussidi ai combustibili sono stati universali per tutti, basati sulla logica che in un Paese ricco di energia "i cittadini dovrebbero beneficiare della produzione domestica di petrolio, carbone e altre fonti energetiche attraverso i loro prezzi bassi"[11]. Tuttavia, quando un calo della produzione e un aumento della domanda hanno reso l'Indonesia un importatore netto di petrolio nel 2004, il governo ha cercato di alleggerire il peso sul bilancio riducendo i sussidi ai combustibili. Da allora, il governo ha utilizzato misure di sicurezza sociale per contenere gli impatti negativi di tale riduzione sugli sforzi di alleviamento della povertà e, più in generale, sulla crescita economica.

Generalmente, i sussidi ai combustibili tendono a beneficiare i gruppi a reddito più elevato che utilizzano benzina, diesel e maggiori quantità di elettricità, mentre i gruppi a reddito più basso utilizzano il cherosene meno sovvenzionato e minori quantità di

---

[6] Menko PMK (Kementerian Koordinator Pembangunan Manusia dan Kebudayaan) (2022), "Pemerintah Sediakan Data Terfokus Percepatan Penghapusan Kemiskinan Ekstrem", disponibile online al link https://www.kemenkopmk.go.id/pemerintah-sediakan-data-terfokus-percepatan-penghapusan-kemiskinan-ekstrem .

[7] Saptowalyono, Y.A. (2022), "Registrasi Sosial Ekonomi untuk Identifikasi Masalah Kemiskinan", *Kompas,* 11 novembre, disponibile online al link https://www.kompas.id/baca/ekonomi/2022/11/11/registrasi-sosial-ekonomi-untuk-identifikasi-masalah-kemiskinan

[8] Secondo le statistiche ufficiali del profilo di povertà della BPS sul sito web www.bps.go.id.

[9] Badan Pusat Statistik (BPS) (2023), "Berita Resmi Statistik", Giacarta.

[10] Banca mondiale (2023), "Indonesia Poverty Assessment – Pathways Towards Economic Security", Washington DC, disponibile online al link https://www.worldbank.org/en/country/indonesia/publication/indonesia-poverty-assessment.

[11] Banca asiatica di sviluppo (2015), "Fossil Fuel Subsidies in Indonesia: Trends, Impacts, and Reforms", disponibile online al link https://www.adb.org/publications/fossil-fuel-subsidies-indonesia-trends-impacts-reforms.

elettricità. Tuttavia, sebbene i più poveri siano meno esposti a essere direttamente colpiti dall'aumento dei prezzi di benzina e diesel, sono sproporzionatamente colpiti dall'impatto indiretto degli aumenti inflazionistici dei prezzi alimentari e dei trasporti[12]. Per evitare di spingere un gran numero di persone quasi povere e vulnerabili, raggruppate attorno alla soglia di povertà, in condizioni di maggiore difficoltà, quando i sussidi sono stati ridotti, è stata offerta assistenza sociale alle famiglie svantaggiate come compensazione. Come mostra la *Tab. 1*, nelle amministrazioni precedenti, le misure di compensazione utilizzate consistevano principalmente in trasferimenti di denaro incondizionati e assistenza alimentare non in denaro fornita direttamente alle famiglie colpite e, in misura minore, in finanziamenti supplementari per i programmi macroesistenti per la salute, l'istruzione e le infrastrutture.

Tab. 1. Assistenza sociale associata alla riforma dei sussidi per il carburante 2005-13[13]

Misura adottata	Descrizione	Beneficiari	Budget
Riforma 2005			
Assistenza Diretta in Contanti (Bantuan Langsung Tunai or BLT)	Trasferimenti di contanti incondizionati di Rp 1.200.000 consegnati in quattro rate	19 milioni di persone (circa 35% della popolazione)	Rp. 23 trilioni (25% del risparmio sui sussidi)
Assistenza Operativa Scolastica (Bantuan Operasional Sekolah)	25.000 Rp alle scuole primarie e 35.000 Rp alle scuole medie a condizione che riducano i costi d'entrata		Rp. 12 trilioni
Sanità per i poveri	Tessere che danno diritto all'assistenza sanitaria gratuita presso le cliniche e gli ospedali pubblici	16 milioni di famiglie	Rp. 2,9 trilioni
Riforma 2008			
Progetto di sostegno alle infrastrutture rurali (Infrastruktur Perdesaan)	Riabilitazione e rinnovamento delle infrastrutture nei villaggi a basso reddito e spesso remoti delle province povere	1840 villaggi	Rp. 569 bilioni
Assistenza Diretta in Contanti (Bantuan Langsung Tunai)	Trasferimenti di contanti incondizionati di Rp 900.000 consegnati in tre rate	18,4 milioni di famiglie	Rp. 14,2 trilioni
Riso per i Poveri (Raskin), stanziamento supplementare	Programma di distribuzione di riso		Rp. 4,2 trilioni
Contributo in conto interessi sui prestiti per le piccole imprese			Rp. 1 trilione
Riforma 2013			
Assistenza Diretta Comunitaria Temporanea (Bantuan Langsung Sementara Masyarakat or BLSM))	Trasferimenti in contanti incondizionati di Rp 600.000 per famiglia consegnata per 4 mesi	15,5 milioni di famiglie	Rp. 9,3 trilioni
Programma Famiglia Speranza (Program Keluarga Harapan o PKH), stanziamento supplementare	Il livello medio dei benefici aumenta da 1,4 milioni di Rp a 1,8 milioni di Rp all'anno per famiglia	Ampliato dal livello del 2012 di 1,5 milioni di famiglie a 2,4 milioni di famiglie nel 2013 e 3,2 milioni di famiglie nel 2014.	Rp. 0,7 trilioni
Borse di Studio per i Poveri (Bantuan Siswa Miskin), stanziamento supplementare	I benefici aumentano per uno studente della scuola primaria da Rp. 360.000 all'anno a Rp. 450.000 e per uno studente della scuola secondaria inferiore da Rp550.000 all'anno a Rp. 750.000	Aumento da 8,7 milioni a 16,6 milioni di beneficiari	Rp. 7,5 trilioni
Riso per i Poveri (Raskin), stanziamento supplementare	Ulteriori 15 chilogrammi di riso al mese per 3 mesi alle famiglie aventi diritto al BLSM		Rp. 4,3 trilioni
Finanziamento delle infrastrutture comunitarie	Infrastrutture per le comunità, comprese di acque potabili e di irrigazione		Rp. 7,5 trilioni

[12] *Ibidem*.

[13] *Ibidem*.

Durante i due mandati dell'amministrazione di Jokowi, le riforme dei sussidi per il carburante sono avvenute nel 2015 e nel 2022, accompagnate dalla distribuzione di trasferimenti monetari incondizionati e dalla fornitura di assistenza sociale su scala sempre più ampia. In particolare, nell'ultima riforma del 2022, il governo ha riallocato 24,17 trilioni di Rp, ovvero quasi il 5% del suo budget per i sussidi al carburante, all'assistenza sociale quando ha ridotto i sussidi per il gas di petrolio liquefatto, la benzina e il diesel per gestire la crescente pressione fiscale dovuta agli alti prezzi energetici globali. Questa decisione, intendeva sostenere "il potere d'acquisto e i consumi delle persone" e stimolare la crescita economica, un legame riflesso anche nella risposta al COVID-19, come discusso di seguito. Le misure introdotte includevano BLT BBM (Assistenza Monetaria Diretta per i Combustibili), costituita da trasferimenti monetari (150.000 Rp mensili per un totale di 4 mesi) a 20,65 milioni di famiglie già iscritte nei programmi PKH e Sembako; assistenza al sussidio salariale per 16 milioni di lavoratori; e finanziamenti per sovvenzionare il trasporto pubblico, i conducenti di ride-hail e i pescatori[14].

Oltre a mitigare gli impatti dell'aumento dei prezzi dei combustibili, l'assistenza sociale serve anche come cuscinetto politico per il governo. La riduzione dei sussidi al carburante è impopolare presso il pubblico e causa sempre proteste in tutto il Paese. Infatti, è stato dopo le rivolte contro la riforma dei sussidi ai combustibili del 2005 che per la prima volta è stato ideato un programma di compensazione. Allo stesso modo, nel 2022, la diffusa opposizione è stata placata con l'erogazione di assistenza su una scala senza precedenti[15]. Il fatto che l'assistenza sociale legata ai sussidi ai combustibili fosse intesa solo come misura temporanea, mentre l'aumento dei prezzi era destinato a rimanere, non sembra essere registrato nel discorso pubblico.

Sempre più, i gruppi svantaggiati sono giunti a fare affidamento sull'assistenza sociale. In particolare, contano sulla continua "generosità" di Jokowi, che durante tutta la sua presidenza e soprattutto durante la pandemia di COVID-19, ha fatto dell'assistenza sociale il suo marchio distintivo. Nuovi sussidi con nomi diversi sono stati distribuiti ogni volta che erano previsti shock economici (e proteste), ben oltre il BLT BBM, come nel caso del *BLT Minyak Goreng* (Assistenza monetaria diretta per l'olio da cucina) per attenuare l'aumento del prezzo dell'olio da cucina fritto nel luglio 2022[16].

Campagne mediatiche orchestrate incentrate sul presidente che annuncia nuove politiche e consegna simbolicamente aiuti ai beneficiari in tutto il Paese, come per il lancio del BLT BBM 2022 a cento famiglie target nella Regency di Jayapura, Sentani[17], hanno presentato il *bansos* come "assistenza presidenziale" o "assistenza di Jokowi[18]". Un esempio significativo sono i cartelloni lungo le principali strade

---

[14] Barnes C. e Teguh, R. (2022), "Fuel subsidy cuts won't scratch Jokowi", *East Asian Forum,* 19 ottobre, disponibile online al link https://eastasiaforum.org/2022/10/19/fuel-subsidy-cuts-wont-scratch-jokowi/; Reuters (2022). "Indonesia to shift $1.6 bln portion of fuel subsidy budget to welfare programmes", 29 agosto, disponibile online al link https://www.reuters.com/world/asia-pacific/indonesia-shift-16-bln-portion-fuel-subsidy-budget-welfare-programmes-2022-08-29/#:~:text=Southeast%20Asia's%20largest%20economy%20has,not%20increased%20throughout%20the%20year.

[15] Barnes e Teguh, *op. cit.*

[16] CNBC Indonesia (2022), "BLT Minyak Goreng Cair, Anda Dapat Nggak? Cek Syaratnya", *CNBC,* 7 luglio, disponibile online al link https://www.cnbcindonesia.com/news/20220707162522-4-353807/blt-minyak-goreng-cair-anda-dapat-nggak-cek-syaratnya.

[17] Ulya, A.M. (2022), "BLT BBM as a Social 'Bearing' Reinforcement, Supporting the Economy of Poor Family", *Ministry of Social Affairs*, disponibile online al link https://kemensos.go.id/en/blt-bbm-as-a-social-bearing-reinforcement-supporting-the-economy-of-poor-family .

[18] Barnes e Teguh, *op. cit.*

nazionali nel 2022 che ringraziano il presidente per i trasferimenti legati ai sussidi ai combustibili (senza riferimento al bilancio statale e all'approvazione parlamentare (v. *Fig. 1*). In questo modo, l'assistenza sociale, in particolare quando è in denaro, è diventata un motore principale della popolarità di Jokowi. Una valutazione del 2022 dell'amministrazione Jokowi ha mostrato che la principale ragione di soddisfazione per l'operato del presidente era di gran lunga "dare assistenza ai poveri" seguita a distanza dallo sviluppo infrastrutturale (38% e 20% rispettivamente[19]).

Fig. 1 – Striscione che premia il presidente indonesiano per l'assistenza sociale e la riduzione dei sussidi per i carburanti, sulla strada Jember-Surabaya, Giava orientale, novembre 2022 (foto: Rosalia Sciortino).

Tuttavia, rimangono domande su quanto le risorse derivanti dalla riduzione dei sussidi al carburante siano state utilizzate per rafforzare l'intero sistema di protezione sociale. Studi mostrano che nel periodo 2005-2011 i tagli ai sussidi ai combustibili erano stati sostanziali, ma la crescita dell'assistenza sociale era stata minima e lontana dall'equivalere all'importo dei fondi resi disponibili. Nelle parole dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro[20]: "un'opportunità persa per espandere ulteriormente la protezione sociale". Allo stesso modo, nel 2022, solo una piccola parte dei risparmi è stata destinata all'assistenza sociale, e sono stati trascurati miglioramenti strutturali del sistema di protezione sociale e l'espansione degli schemi assicurativi. Inoltre, è stato osservato che i profitti dai sussidi non sarebbero stati utilizzati per incrementare la ripresa verde e passare a industrie a basse emissioni di carbonio. Come è stato osservato "i risparmi derivanti

[19] Indikator (2022), "Evaluasi publik terhadap kinerja pemerintah dalam bidang, ekonomim politik, penegakan hokum dan pemberantasan korupsi", Giacarta.

[20] International Labour Organization (ILO) (2016). "Financing Social Protection through contributions and the removal of fuel subsidy", ILO, Ginevra, disponibile online al link https://www.social-protection.org/gimi/gess/Media.action;jsessionid=L-Ru1JPRovTU2MurdyOg_ieGaWgV6UlLZVL4Jd6hUzIeg8CfqiLF!-765179005?id=15571.

dai sussidi possono – e dovrebbero – essere spesi per alternative sostenibili, come un trasporto pubblico esteso e un'assistenza sociale mirata. Tuttavia, c'è il timore che il denaro venga invece speso per il progetto di eredità di Jokowi – la nuova capitale Nusantara[21]".

Bansos come risposta al COVID-19

La più grande sanzione dell'assistenza sociale come strumento economico e politico si è verificata durante la pandemia di COVID-19. Il Programma di Recupero economico nazionale o *Program Pemulihan Ekonomi Nasional* (*PEN*) ha esplicitamente collegato la protezione sociale agli obiettivi macroeconomici nel cluster "protezione sociale e consumi". Questo cluster era destinato a contribuire alla ripresa economica del Paese "mantenendo i livelli di consumo, soprattutto delle persone a basso reddito[22]". Per raggiungere questo obiettivo, la spesa del governo per l'assistenza sociale è stata raddoppiata rispetto al 2018 raggiungendo 203,90 trilioni di Rp. nel 2020[23] e rimanendo più alta dell'anno precedente, anche se è diminuita a 186,64 trilioni di Rp., nel 2021[24]. Queste risorse eccezionali sono state principalmente destinate a programmi di trasferimento in natura e in denaro, sia preesistenti sia nuovi (v. *Tab. 2*).

Altri tipi di assistenza sociale sono stati appena considerati. Per quanto riguarda i regimi di assicurazione, il governo ha optato per il rinvio dei pagamenti contributivi, senza però sovvenzionare o annullare tali tasse (v. *Tab. 2*). Al contrario, ha persino aumentato significativamente il premio JKN per i membri indipendenti non salariati nel mezzo della pandemia, nonostante un precedente rigetto da parte della Corte costituzionale e un diffuso malcontento pubblico[25]. Gli schemi di sostegno occupazionale sono stati minimi nonostante l'aumento del tasso di disoccupazione e, per di più, si sono rivelati inefficaci. Scarsa o nessuna attenzione è stata data ai servizi sociali che non stimolavano la spesa dei consumatori e la ripresa economica, anche se cruciali per gli anziani e le persone con disabilità per ridurre il loro onere aggiuntivo e il maggiore rischio di contagio da COVID-19.

---

[21] Barnes e Teguh, *op. cit.*

[22] Kementerian Keuangan (Kemenkeu) (2020), "Perkembangan Pelaksanaan Program Penanganan COVID-19 dan Pemulihan Ekonomi Nasional (PC&PEN)", *Monitoring and Evaluation Report,* Giacarta.

[23] A questo proposito va notato che un terzo dell'aumento è stato programmato prima degli impegni per il COVID-19.

[24] Sumarto e Ferdiyansah, *op. cit.*

[25] Ramadhani, P.I. (2021), "Iuran BPJS Kesehatan Kelas III Naik Mulai 1 Januari 2021, Jadi Berapa?", *Liputan 6,* disponibile online al link https://www.liputan6.com/bisnis/read/4446843/iuran-bpjs-kesehatan-kelas-iii-naik-mulai-1-januari-2021-jadi-berapa?page=3 .

Tab. 2 – Programmi di rete di sicurezza sociale in risposta al COVID-19 nell'anno fiscale 2020[26]

Nome del programma	Beneficiari		Importo del beneficio (Rp)	Periodo (mesi)	Budget totale (Trilioni in Rp.)
	Numero (Milioni in Rp.)	Decile di reddito*			
Trasferimento di contanti condizionato (Program Keluarga Harapan o PKH)	10	1–2	Diverso, secondo i criteri del programma	12	37,4
Scheda alimentare di base (Bantuan Pangan)	20	1–3	200.000	12	43,6
Sussidio dell'elettricita	31,2	1–5	450 VA gratis; 900 VA 50% di sconto	6	6,9
Trasferimento di contanti diretti (esclusa l'area metropolitana di Giacarta) (Bantuan Sosial Tunai o BST)	9	4	600.000	9	16,2
Assistenza alimentare di base per l'aria metropolitana di Giakarta	1.9	5	600.000	9	3,42
Fondo di Aiuti Diretti per i Villaggi (Bantuan Langsung Tunai Dana Desa, in breve BLT-DD)	11	4–5	600.000	6	31,2
Tessera di pre-assunzione	5.6	5–6	600.000**	8	20,0
Sussidio salariale	15,7	1–6	600,000	4	37,78
Trasferimento di contanti aggiuntivo per i beneficiari della carta alimentare di base	9	3	500.000	1	4.6
Assistenza in contanti per le microimprese	9,12	1–6	2.400.000	1	22,02
'Assistenza Sociale per il Riso (Bantuan Sosial Beras o BSB; previously Raskeskin),	10	1–2	15***	3	4,6

* decile 1: povero, decile 2-6 quasi povero; **con 1 milione di Rp. aggiuntivo per l'incentivo alla formazione; ***in kg/mese.

Si è verificata una proliferazione di schemi di assistenza sociale con almeno 89 programmi nella categoria *bansos*, assistenza governativa (*bantuan pemerintah*) o sussidi per gruppi svantaggiati[27]. Tra questi, l'assistenza alimentare in natura è risultato il primo e più grande tipo di programma lanciato all'inizio della pandemia per garantire la sicurezza alimentare e sostenere la produzione alimentare domestica Per l'area più colpita della Giacarta metropolitana (Jabotabek o Jakarta-Bogor-Depok-Tangerang-Bekasi-Puncak-Cianjur), con un'ampia popolazione esposta ad alti tassi di infezione e a limitazioni della mobilità, il programma di Assistenza Sociale Alimentare di Base di Jabotabek e stato lanciato all'inizio del 2020 per le famiglie vulnerabili, non-PKH, con anziani e persone con disabilità, per essere successivamente convertito in un programma in contanti nel 2021 a causa di molteplici problemi di attuazione[28]. Nel 2020 è stata lanciata anche l'Assistenza Sociale per il Riso (*Bantuan Sosial Beras*, *BSB*), che ha fornito 15 kg di riso ai beneficiari del programma di trasferimento di contanti condizionati PKH come modo per soddisfare il fabbisogno alimentare durante la crisi e creare un mercato per gli agricoltori. Durante l'applicazione delle restrizioni alle attività sociali (*Pemberlakuan Pembatasan*

[26] Sumarto e Ferdiyansah, *op. cit.*

[27] Suryahadi, A., Al Izzati, R. e A. Yumna (2021), "The Impact of Covid-19 and Social Protection Programs on Poverty in Indonesia", *Bulletin of Indonesian Economic Studies,* Vol. 57 (3), pp. 267-96.

[28] Hebbar, M., Satriana, S. e J. Ammoun (2022), "Using social protection to respond to the COVID-19 pandemic in Indonesia", *DAI Global UK.*

Kegiatan Masyarakat, *PPKM*) nel 2021, il BSB si è rivolto specificamente ai lavoratori del settore informale nelle isole più colpite di Giava e Bali[29].

Il secondo tipo di assistenza consisteva in più di dieci iniziative di trasferimento di contanti. In primo luogo, il programma PKH ha continuato a fornire trasferimenti di contanti alle famiglie beneficiarie, ma i livelli dei benefici sono stati aumentati e le condizioni imposte temporaneamente eliminate; la copertura è stata ampliata da 9,2 milioni a dieci milioni di famiglie beneficiarie (che in realtà era già un obiettivo di copertura pre-pandemia); e i trasferimenti sono stati effettuati mensilmente invece che trimestralmente come di consueto. Inoltre, sono stati formulati nuovi programmi su misura, differenti per durata e destinatari. Promuovendo ancora una volta il ruolo di Jokowi come donatore, è stato ideato un programma speciale di assistenza in contanti del presidente (*Bantuan Sosial Tunai*, BST) per nove milioni di famiglie svantaggiate (non-PKH e non-BPNT) già nel registro del welfare sociale, comprese le famiglie con anziani e membri con disabilità nelle province al di fuori dell'area metropolitana di Giakarta, fornendo Rp. 600.000 al mese per tre mesi (aprile-giugno 2020) poi ampliato a dieci milioni di famiglie e continuato per altri sei mesi a Rp. 300.000 al mese[30]. Infine, utilizzando i meccanismi del programma amministrativo di fondi per i villaggi indonesiani, il programma BLT-DD è stato attuato con l'obiettivo simile di fornire trasferimenti mensili in contanti alle famiglie dei villaggi negativamente colpite che non erano incluse nel registro sociale e non ricevevano i benefici degli altri programmi, dando priorità alle famiglie povere con capofamiglia donna, agli anziani e alle persone con disabilità[31].

Questa scelta politica di potenziare l'assistenza sociale è il riflesso di molteplici fattori, tra cui l'urgenza della situazione che richiede una rapida erogazione del sostegno alle famiglie povere e vulnerabili colpite; lo sforzo di rivedere la radicata esclusione da parte della previdenza sociale del gran numero di lavoratori informali, i quali sono stati i più colpiti dalla pandemia; la necessità di fermare l'aumento della povertà e della malnutrizione; la volontà di ripristinare il potere d'acquisto delle persone e di rilanciare i consumi pubblici per "far girare gli ingranaggi dell'economia" (*memutar roda ekonomi*[32]); l'intento di disinnescare i disordini sociali fornendo un aiuto temporaneo di emergenza (in linea con la prassi consolidata per altri oneri economici, come discusso in precedenza); nonché di mostrare l'operosità e l'effettività del governo nel controllo della pandemia e dei suoi impatti e la benevolenza dello Stato e del presidente.

Resta da vedere se la scelta fatta sia stata efficace nell'affrontare questi numerosi fattori, ma sembra che ci sia accordo sul fatto che l'assistenza sociale abbia contribuito a stabilizzare la povertà nel bel mezzo della crisi. Le ricerche mostrano che, sebbene il tasso di povertà sia aumentato durante la pandemia, sarebbe stato quattro volte più alto senza l'assistenza sociale (un probabile 14% invece del 10% stimato[33]) con la PKH che ha contribuito maggiormente alla diminuzione[34].

---

[29] Kementerian Sosial (Kemensos) (2020). "10 Juta Kpm PKH Terima Tambahan Bantuan Sosial Beras", disponibile online al link https://kemensos.go.id/10-juta-kpm-pkh-terima-tambahan-%20bantuan-sosial-beras.

[30] *Ibidem*.

[31] Hebbar, Satriana e Ammoun, *op. cit.*

[32] Persada, S. (2020), "Risma: Bantuan Tunai Jangan Dipakai Beli Rokok", *Tempo.co,* 29 dicembre, disponibile online al link https://nasional.tempo.co/read/1418468/risma-bantuan-tunai-jangan-dipakai-beli-rokok.

[33] Suryahadi, Al Izzati e Yumna, *op. cit.*

[34] Prasetyo, Y.E., Surtiari, G.A. e K. Nawawi (2023), "Unlocking the interaction of social restriction and social protection in Indonesia's COVID-19 policy: future risk and adaptation", *Journal of Integrative Environmental Sciences*, Vol. 20 (1), pp. 1-20.

Inoltre, l'assistenza sociale ha contribuito a ridurre le incertezze e a promuovere la stabilità sociale e politica, con conseguente apprezzamento pubblico per la gestione della leadership. Ciò avviene nonostante l'Indonesia abbia il peggior record epidemiologico del Sudest asiatico e gli esperti abbiano criticato la costante priorità di Jokowi agli obiettivi economici rispetto alle preoccupazioni per la salute pubblica, il suo populismo e il crescente disprezzo per i diritti civili e politici con il pretesto della situazione di emergenza[35].

È interessante notare che l'apprezzamento generale per il *bansos* come strumento per superare le situazioni di crisi non può essere separato da ampie critiche sulla sua attuazione. Le preoccupazioni possono essere classificate in sei tipi: errori nei dati e nell'individuazione dei destinatari; mancanza di coordinamento e di chiarezza sui programmi e sulle modalità di accesso; eleggibilità selettiva dei beneficiari e distribuzione disomogenea; (percepita) iniquità e mancanza di trasparenza nell'erogazione dell'assistenza sociale; aiuti inadeguati e a breve termine, non sempre rispondenti ai bisogni esistenti; corruzione che coinvolge le élite locali e nazionali. Sembako si è rivelato particolarmente incline alla corruzione[36] e considerato inadeguato da molti beneficiari che preferivano che il sostegno monetario fosse utilizzato in base alle loro reali necessità. Inoltre, la BLT-DD è stata percepita dagli abitanti dei villaggi come erogata in modo arbitrario a vantaggio dei capi villaggio e delle loro reti. Anche la tempistica degli aiuti è stata messa in discussione, con una riduzione nel secondo anno nonostante la pandemia fosse al suo picco a causa della variante Delta[37].

Sulla scorta dell'esperienza della pandemia, esperti e politici hanno sottolineato la necessità di una riforma per migliorare l'accuratezza degli obiettivi, l'adeguatezza e la trasparenza degli aiuti. Nel settembre 2023, l'approvazione parlamentare di un aumento del budget per la protezione sociale "come strumento principale della politica fiscale, che svolge un ruolo importante nell'aumento della crescita economica" prevedeva una serie di (continui) miglioramenti: miglioramento dei database e dei metodi di targeting; sviluppo del Regsosek e digitalizzazione della distribuzione delle prestazioni; rafforzamento della convergenza o della complementarità tra i programmi; miglioramento della progettazione e della qualità dell'attuazione attraverso revisioni regolari dell'importo delle prestazioni; sostegno all'uscita dalla povertà attraverso programmi di potenziamento, compreso un maggiore accesso al capitale e al lavoro[38]. Si è anche discusso di ampliare la copertura dei regimi assicurativi per coprire la "fascia intermedia mancante" e fornire una protezione più sostenibile, nonché della necessità di assicurarsi che la popolazione non diventi dipendente dall'erogazione di

---

[35] Imelda, Aryo e Sciortino, *op. cit.*; Fealy, G. (2020), "Jokowi in the COVID-19 Era: Repressive Pluralism, Dynasticism and the Overbearing State.", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 56 (3), pp. 301-23; Setjiadi, C. (2021), "The Pandemic as Political Opportunity: Jokowi's Indonesia in the time of Covid-19", *Bullettin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 57 (3), pp. 297-320.

[36] Come dimostra l'arresto dell'ex ministro degli Affari sociali Juliari Batubara per le tangenti versate per l'acquisto di articoli Sembako, cfr. Da Costa, A.B. (2021), "Ex-Indonesian minister jailed for 12 years in COVID-19 graft scandal", *Reuters*, 23 agosto, disponibile online al link https://www.reuters.com/world/asia-pacific/ex-indonesian-minister-jailed-12-years-over-covid-19-graft-scandal-2021-08-23/).

[37] Imelda, Aryo e Sciortino, *op. cit.*; Prasetyo, Y.E., Surtiari, G.A.K. e Nawawi (2023), "Unlocking the Interaction of Social Restriction and Social Protection in Indonesia's COVID-19 Policy: Future Risk and Adaptation", *Journal of Integrative Environmental Sciences*, Vol. 20 (1), pp. 1-20; Sumarto e Ferdiyansah, *op. cit.*; Putra N.H., (2021). "Government Policy in Distribution of Cash Social Assistence (BST) In the New Normal Era", *Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Publik: Jurnal Pemikiran dan Penelitian Administrasi Publik*, Vol. 11 (2), pp. 373-80.

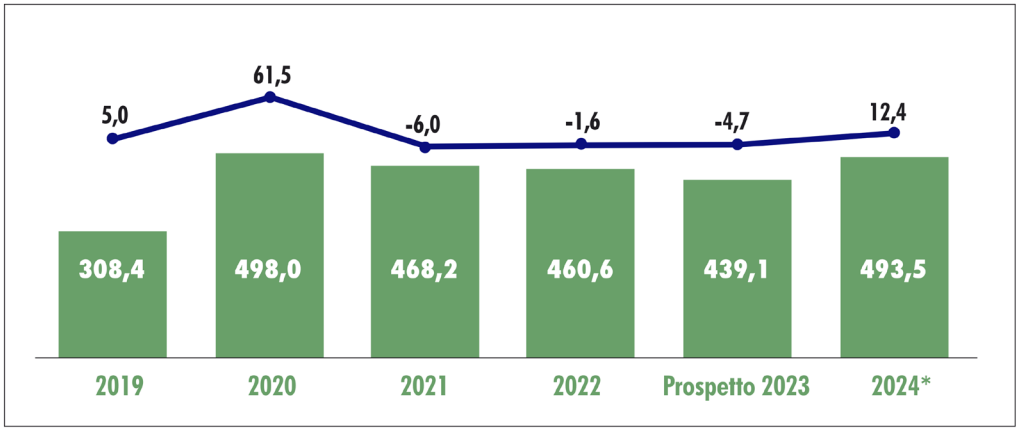
[38] Suparman, S. (2023), "Indonesia to transform social protection programs to alleviate poverty", *The Jakarta Post,* 27 settembre, disponibile online al link https://www.thejakartapost.com/business/2023/09/27/indonesia-to-transform-social-protection-program-to-alleviate-poverty.html.

aiuti sociali a lungo termine. Questo per raggiungere l'obiettivo dichiarato di: "ampliare la portata di una pianificazione sociale coerente, in linea con la garanzia di benefici accuratamente mirati, tempestivi e appropriati in base alle vulnerabilità in condizioni normali e di disastro, prestando attenzione alla parità di genere e al principio di inclusività[39]". Tuttavia, il recente utilizzo dei *bansos* durante le elezioni solleva (o riaccende) dubbi sulle intenzioni politiche proclamate.

Bansos e interessi elettorali

Come indicato in precedenza, il bilancio della protezione sociale di settembre 2023 ha registrato un aumento rispetto agli anni precedenti. Mentre le risorse investite a causa della pandemia nel 2020 hanno superato di gran lunga quelle impegnate l'anno precedente, già nel secondo anno della pandemia, nel 2021, il budget ha iniziato a diminuire. Come si può vedere nella *Fig. 2*, il budget per la protezione sociale, costituito dai fondi per la parte non contributiva del JKN, dai programmi legati ai sussidi e dall'assistenza sociale, è diminuito per tre anni consecutivi (v. *Fig. 2*) prima di aumentare nuovamente nel 2024. In assenza di gravi catastrofi, il budget del 2024 ha quasi raggiunto il livello di protezione sociale del primo anno della pandemia ed è stato significativamente più alto del livello del secondo anno della pandemia, con una differenza dovuta all'aumento dei costi dei sussidi per il carburante e i fertilizzanti e all'aumento della copertura dell'assistenza sociale.

Fig. 2. – Social Protection Budget 2019-24[40]



Oltre ai programmi regolari come il PKH, l'assistenza alimentare non monetaria e il programma *Smart Indonesia*, il governo ha intensificato la distribuzione di sussidi in contanti e pacchetti di riso nell'anno precedente alle elezioni. In particolare, sono state stanziate risorse significative per il periodo novembre 2023-giugno 2024, coprendo così non solo le elezioni del 14 febbraio, ma anche un eventuale secondo turno. I programmi *ad hoc* che sono stati messi in discussione dai media e dalla disputa sui risultati elettorali in corso presso la Corte costituzionale sono: il BLT-DD distribuito per tutto il 2023; un'elargizione di 200.000 rupie in contanti presumibilmente per mitigare l'impatto di El Niño (*BLT El Niño*) a novembre e dicembre 2023 per 18.8 milioni di famiglie beneficiarie; il *BLT Mitigasi Resiko Pangan*, un'elargizione in contanti per tre mesi di duemila rupie mensili per

[39] *Ibidem.*

[40] Suparman, *op. cit.*

mitigare l'aumento dei prezzi dei generi alimentari nel periodo gennaio-marzo 2024, che inaspettatamente è stata erogata interamente in una sola volta poco prima delle elezioni di nuovo a 18.8 milioni di famiglie; dieci chilogrammi di riso dalle riserve governative (*Cadangan Beras Pemerintah*, CBP) mensili per il periodo gennaio-giugno 2024 per 22 milioni di famiglie beneficiarie, un numero in aumento rispetto all'anno precedente; e il Bantuan Ganti Rugi Petani per compensare i gruppi di agricoltori colpiti dalle inondazioni[41].

L'aumento degli aiuti durante le elezioni regionali e nazionali per favorire il potere in carica, o come recentemente un candidato affiliato al potere in carica, non è un fenomeno nuovo in Indonesia (come nel resto del mondo). Alcuni capi regionali e candidati capi regionali, ad esempio, hanno approfittato dell'assistenza sociale legata alla COVID-19 per aumentare la loro popolarità in vista delle elezioni simultanee dei capi regionali (*Pilkada*) del dicembre 2020, che, tra l'altro, sono state autorizzate contro il parere di specialisti di salute pubblica nel bel mezzo della pandemia e delle restrizioni ai movimenti sociali. A livello nazionale, già in occasione delle elezioni del secondo mandato di Soesilo Bambang Yudhoyono nel 2009, si è sospettata una politicizzazione dei *bansos*. All'epoca, Abdullah Dahlan, ricercatore di *Indonesia Corruption Watch*, ha dichiarato che "l'indicazione di una campagna occulta può essere vista dalle pubblicità che promuovono i risultati del governo e l'aumento dei fondi per l'assistenza sociale in ogni dipartimento[42]". Da allora, l'assistenza sociale è cresciuta da un'elezione presidenziale all'altra, prima di avere un boom in quest'ultima elezione (v. *Tab. 3*). Come ha commentato l'accademico Yoes Kenawas, "l'aiuto sociale è stato usato come strumento politico in campagne passate in Indonesia e altrove. Questa non è la prima volta, ma l'entità dell'aumento (degli aiuti sociali) questa volta ha superato tutte le istanze passate. Gli aiuti hanno persino superato l'importo erogato durante la COVID-19, quando in realtà ne avevamo più bisogno[43]".

[41] CNN Indonesia (2024), "INFOGRAFIS: Daftar Bansos Cair Jelang Pilpres yang Dipermasalahkan MK", *CNN,* 3 aprile, disponibile online al link https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20240403105731-535-1082203/infografis-daftar-bansos-cair-jelang-pilpres-yang-dipermasalahkan-mk.

[42] Saputra, F.L.A. (2024), "A little story about social assistance from the SBY era to Jokowi", *Kompas,* 4 febbraio, disponibile online al link https://www.kompas.id/baca/english/2024/02/03/en-bansos-dari-orde-baru-sby-ke-jokowi?open_from=Section_Artikel_Terkait.

[43] Soeriaatmadja, W. (2024), "Jokowi's aid overspending, alleged partiality ahead of polls create discontent in Cabinet: Sources", *The Straits Times*, 8 febbraio, disponibile online al link https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/jokowi-s-aid-overspending-alleged-partiality-ahead-of-polls-create-discontent-in-cabinet-sources.

Tab. 3 – Assistenza sociale negli anni delle elezioni 2009-24[44]

Misura adottata	Descrizione	Budget
Elezioni 2009		
Assistenza Diretta in Contanti (Bantuan Langsung Tunai or BLT)	Trasferimenti di contanti incondizionati mensili di Rp. 100.000 per sette mesi da giugno a dicembre 2008	Rp. 14,1 trilioni
Aggiunta di Assistenza Diretta in Contanti (Bantuan Langsung Tunai or BLT)	Trasferimento di contanti incondizionati per il periodo gennaio-febbraio 2009	Rp. 3,6 trilioni
Elezioni 2014		
Assistenza Diretta in Contanti per la Communita BLSM (Bantuan Langsung Sosial Masyarakat)	Trasferimenti di contanti incondizionati mensili di Rp. 150.000 per quattro mesi da giugno a settembre 2013	Rp. 9,3 trilioni
Bansos da Ministeri/Istituzioni statali	Vari tipi di aiuti durante tutto il 2023	Rp. 63 trilioni
Elezioni 2019		
Vari programmi Bansos	Vari tipi di assistenza durante tutto il 2018	Rp. 15,1 trilioni
Programmi prioritari Program Keluarga Harapan o PKH) e BNPT (Bantuan Pangan Non-Tunai/Sembako)	Trasferimento di contanti condizionato e assistenza alimentare durante il 2018	Rp. 77,3 trilioni
Vari programmi Bansos	Vari tipi di assistenza durante tutto il 2019	Rp. 15,1 trilioni
Programmi prioritari Program Keluarga Harapan o PKH) BNPT (Bantuan Pangan Non-Tunai/Sembako)	Trasferimento di contanti condizionato e assistenza alimentare durante il 2019	Rp. 97,6 trilioni
Elezioni 2024		
Assistenza Sociale per il Riso ((Bantuan Sosial Beras o BSB; previously Raskeskin)	Distribuzione di riso da marzo a maggio 2023	Rp. 7,9 trilioni
Assistenza Sociale per il Riso ((Bantuan Sosial Beras o BSB; previously Raskeskin)	Distribuzione di riso da settembre a novembre 2023	Rp. 8 trilioni
Assistenza Sociale per il Riso ((Bantuan Sosial Beras o BSB; previously Raskeskin)	Distribuzione di riso a dicembre 2023	Rp. 2,7 trilioni
Programmi prioritari Program Keluarga Harapan o PKH) BNPT (Bantuan Pangan Non-Tunai/Sembako)	Trasferimento di contanti condizionato e assistenza alimebtare durante il 2019	Rp. 81,2 trilioni
Programma Indonesia Intelligente (Program Indonesia Pintar o PIP), Programma di tessera pre-assunzione	Trasferimento in contanti per l'educazione e altri tipi di bansos durante il 2023	Rp. 82,3 trilioni
Sussidi (non relazionati all'energia)	Sussidi non relazionati all'energia durante il 2023	Rp. 114,3 trilioni
Sussidi per i combustibili	Sussidi per I combustibili durante il 2023	Rp. 185,9 trilioni
PKH, assistenza riso, BLT El Nino, BPNT, PIP	Programmi di assistenza durante gennaio 2024	Rp. 78 trilioni

Se l'entità e la varietà dei programmi di *bansos ad hoc* possano ancora essere difesi come legittimi essendo stati benedetti dalla Camera dei Rappresentanti, è possibile evidenziare una serie di fattori notevoli non esplicitati nelle discussioni

[44] Saputra, *op. cit.*

parlamentari. Per cominciare, l'assistenza sociale dovrebbe essere erogata in modo tempestivo e mirato per affrontare le condizioni di emergenza. Si è notato, tuttavia, ad esempio, che il forte evento El Niño si è verificato tra giugno e ottobre, eppure gli aiuti sono stati erogati a novembre e dicembre 2024. La distribuzione della BLT Mitigasi Risiko Pangan, invece, non era urgente, poiché all'inizio del 2024 non erano state individuate minacce immediate alla sicurezza alimentare. Improvvisamente e senza alcuna consultazione precedente, il presidente Jokowi ha lanciato questo nuovo programma poco prima delle elezioni, in concomitanza con l'aumento degli stipendi del personale militare e di polizia e dei dipendenti pubblici e, cosa più sospetta, con l'aumento delle indennità di rendimento per i dipendenti del Segretariato generale dell'Agenzia per la Supervisione delle elezioni (*Badan Pengawas Pemilihan Umum*, *Bawaslu*[45]).

Inoltre, la distribuzione di assistenza sociale *ad hoc* non ha utilizzato i canali consueti. Invece del Ministero degli Affari sociali presieduto da Tri Rismaharani, membro del partito che sostiene un candidato di opposizione, il presidente ha affidato questo compito al Ministero di Coordinamento per l'Economia guidato dal suo alleato e sostenitore del ticket Prabowo Subianto-Gibran Rakabuming Raka, presidente del partito Golkar, Airlangga Hartarto. I dati del database integrato DTKS non sono stati utilizzati, affidandosi invece al P3KE per la distribuzione del riso o semplicemente ignorando qualsiasi dato, come nel caso della distribuzione diretta di aiuti alimentari in luoghi pubblici. È interessante notare che spesso è stato il presidente stesso a distribuire direttamente gli aiuti alimentari durante le visite di lavoro, e lo ha fatto in aree in cui i candidati dell'opposizione hanno ottenuto buoni risultati nei sondaggi. Ad esempio, a dicembre ha distribuito aiuti a Bali (dove per l'occasione sono stati rimossi anche gli striscioni di Ganjar Pranomo-Mahfud MD), a Nusa Tenggara orientale e a Giava centrale e orientale. All'inizio di gennaio, ha distribuito *bansos* anche nella reggenza di Serang, a Banten, un'area in cui la coppia Anies Baswedan-Muhaimin Iskandar era in testa nei sondaggi, con gli striscioni del candidato da lui scelto esposti nelle vicinanze[46]. Con l'avvicinarsi delle elezioni, Jokowi ha persino deciso di lavorare da Giava Centrale conducendo ogni tipo di attività, molte delle quali avrebbero potuto essere affidate ai vertici inferiori di grado, e distribuendo assistenza sociale in abbondanza, non a caso in località considerate la roccaforte di Ganjar Pranomo-Mahfud MD[47].

Quando non c'era il presidente in persona, erano i suoi ministri e altri politici chiave a chiarire il ruolo cruciale di Jokowi nel garantire l'assistenza sociale, ricordando al pubblico che tale generosità sarebbe continuata con il suo candidato di elezione. Questa personificazione dell'assistenza sociale è servita a plasmare l'auspicato risultato elettorale: "Questo aiuto sociale influenzerera positivamente l'indice di gradimento del signor Widodo, che a sua volta aumenterà le possibilità del candidato presidenziale da lui favorito[48]". In alcuni casi, le intenzioni sono

[45] Wulan, M.K. (2024), "Two days before the voting, the President increases the performance allowances of Bawaslu employees", *The Jakarta Post,* 15 febbraio, disponibile online al link https://www.kompas.id/baca/english/2024/02/13/en-masa-tenang-pemilu-presiden-naikkan-tunjangan-kinerja-pegawai-sekretariat-jenderal-bawaslu.

[46] Afifa, L. (2024), "Manipulating Government Social Assistance", *Tempo,* 27 gennaio, disponibile online al link https://en.tempo.co/read/1826487/manipulating-government-social-assistance.

[47] Satriwan, Y. e Sucahyo, N. (2024), "Jawa Tengah: "Kandang Banteng" yang Terbelah", *VOA*, disponibile online al link https://www.voaindonesia.com/a/jawa-tengah-kandang-banteng-yang-terbelah-/7504056.html.

[48] Soeriaatmadja, W. (2024), "Jokowi's aid overspending, alleged partiality ahead of polls create discontent in Cabinet: Sources", *The Straits Times,* disponibile online al link https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/jokowi-s-aid-overspending-alleged-partiality-ahead-of-polls-create-discontent-in-cabinet-sources.

state rese chiare dal colore dei sacchi di riso distribuiti e dal logo della coppia di candidati presidenziali e vice presidenziali privilegiati. Il tutto, confondendo i confini tra interessi statali e privati e rendendo "difficile escludere la presunzione che la copiosa assistenza sociale... non sia finalizzata a interessi elettorali[49]".

Riflessioni

Al termine della stesura di questa recensione sull'assistenza sociale in Indonesia, è stata pronunciata la decisione della Corte costituzionale, esattamente il 22 aprile 2024. Con una decisione a maggioranza di cinque giudici contro tre, la Corte ha dichiarato validi i risultati delle elezioni e ha respinto i sospetti di frode sistemica, abuso di risorse umane e finanziarie dello Stato e ingerenza presidenziale. Confutando le teorie politiche ed economiche e le prove sul campo, la Corte ha anche stabilito che non esisteva una relazione casuale tra la distribuzione degli aiuti e l'esito delle elezioni. È interessante notare che il riconoscimento di tali aspetti si trova invece nelle opinioni dissenzienti dei tre giudici. Questa decisione discordante pone fine a tutte le controversie elettorali e conferma la vittoria di Prabowo Subianto e Gibran Rakabuming Raka come prossimo presidente e vicepresidente dell'Indonesia, che entreranno in carica il prossimo ottobre, anche se non ha fermato il dibattito pubblico sulla controversa elezione.

Le implicazioni di questa scelta elettorale e del processo che l'ha portata avanti per la democrazia in Indonesia saranno visibili solo nei prossimi mesi, ma rimane il timore di un ulteriore indebolimento del processo democratico e dell'indipendenza di istituzioni statali chiave, tra cui la Corte costituzionale, e di crescenti pratiche di nepotismo e collusione. In relazione all'obiettivo del presente articolo, i casi presentati di (mal) uso dei *bansos* evidenziano la necessità di rivalutare le pratiche attuali se si vuole raggiungere l'obiettivo reale della protezione sociale, ossia affrontare la povertà e la vulnerabilità nelle sue molteplici dimensioni. La povertà è legata al genere, alla salute, al cibo, all'acqua potabile, alla stigmatizzazione e all'esclusione, al livello di istruzione e all'accesso alle comunicazioni, ai trasporti e all'informazione. Per affrontare efficacemente e accelerare la riduzione della povertà cronica e transitoria, l'assistenza sociale non è adatta né sufficiente "quando il governo non è in grado di sconfiggere la povertà con azioni concrete di potenziamento della comunità, allora il governo perpetua la povertà. In questo caso, la fornitura di assistenza sociale è solo un antidoto alla sete che rimarrà se non si costruisce una fonte d'acqua continua e fluente[50]".

Oltre ai consigli tecnocratici già suggeriti al termine della pandemia COVID-19 per migliorare la convergenza dei programmi, l'integrazione delle banche dati e la definizione di chiare strutture di governance, appare necessario un ripensamento dell'intero sistema. Considerando che, nonostante le crescenti risorse, l'Indonesia continua a registrare scarsi investimenti sociali rispetto ad altri Paesi con redditi simili, c'è spazio fiscale per riforme audaci verso interventi più sostenibili ed efficaci, se solo si dà priorità a questo obiettivo. Come suggerito in una precedente pubblicazione, "[tale ripensamento] potrebbe iniziare con una discussione sui piani di protezione sociale per garantire che tutti i bisognosi abbiano accesso all'assistenza sanitaria essenziale e alla sicurezza del reddito di base per tutto il ciclo di vita (e non solo quando c'è pressione politica per un sollievo temporaneo).

---

[49] Afifa, *op. cit.*

[50] Afkari, A.L. (2024), "Election Social Assistance Biopolitical Scheme", *Rumahpemilu.org*, 10 febbraio, disponibile online al link https://rumahpemilu.org/en/election-social-assistance-biopolitical-scheme/.

Inoltre, l'espansione degli schemi di assicurazione sociale per includere i lavoratori informali, a partire dall'ampliamento del sostegno governativo alla copertura sanitaria del "missing middle", pianificando al contempo un ripensamento del mercato del lavoro e dei principi di sicurezza sociale, è un passo necessario per rafforzare la protezione sociale al fine di garantire il benessere di base, e in anticipo rispetto alle inevitabili crisi[51]".

Ciò implica che l'assistenza sociale deve essere utilizzata per proteggere le persone da crisi ben definite, separandola da scopi economici a breve termine e depoliticizzandola. La dipendenza delle persone da un'assistenza sociale *ad hoc* prolungata e il loro apprezzamento per quella che è in realtà una fornitura temporanea e relativamente piccola di contributi finanziari per i beni di prima necessità, è un'indicazione di quanto sia ancora grave e diffusa la povertà in Indonesia, anche per coloro che ora sono considerati quasi poveri. Questo, a sua volta, rende la popolazione suscettibile di campagne di personificazione e di manipolazione politica che incentivano la gratitudine verso coloro che vengono presentati come leader generosi. In questo contesto, oltre all'educazione dell'opinione pubblica sui processi governativi e sui bilanci e al potenziamento delle strategie di riduzione della povertà, è necessario formulare e promulgare norme chiare che impediscano la sovrapposizione di interessi pubblici e privati e il possibile abuso delle risorse statali da parte di chi è al potere. Ma c'è da chiedersi se nell'attuale clima politico ci sarà alcuna voglia di farlo.

Questo articolo è apparso nel numero di RISE
"L'Indonesia di domani: tra nuove sfide e vecchi fantasmi", Vol. 9 (1), 2024.

[51] Imelda, Aryo e Sciortino, *op. cit.*

La gestione del COVID-19 nelle Filippine: le ripercussioni sulla forza lavoro nel settore sanitario

Francesco Valacchi

indice △

Il governo di Manila ha sostenuto una battaglia consistente contro la diffusione del contagio da COVID-19 a partire dal marzo scorso. Con i primi casi di infezione riconosciuti nelle isole dell'arcipelago a partire da fine gennaio 2020[1] è iniziata una campagna differenziata di misure di isolamento definite *General Community Quarantine* (*GCQ*), che hanno previsto sia misure generali di distanziamento sociale ed *Enhanced Community Quarantine* (*ECQ*), sia misure più stringenti di divieto di attività produttive non indispensabili e focalizzate sulla limitazione della libertà di movimento personale. Il primo periodo di misure restrittive è stato imposto a partire dalla metà del mese di MARZO fino a fine maggio, con provvedimenti successivi. Un secondo provvedimento legislativo di restrizioni, concentrato nell'area della megalopoli di Manila e che ha coinvolto le circostanti Bulacan, Cavite, Laguna e Rizal, è stato approvato dal governo (dietro la spinta di varie associazioni mediche, fra le quali la *Philippine Medical Association* e il *Philippine College of Physicians*) a partire dal 4 agosto, in virtù dell'incremento dei contagi riscontrato nella seconda metà del mese di luglio.

La criticità della situazione del sistema sanitario

Fra le preoccupazioni maggiori del primo impatto con la pandemia – all'interno delle quali rientrano le difficoltà di coordinare le misure di contenimento e isolamento su un territorio suddiviso in vari arcipelaghi di isole spesso di dimensioni ridotte, la scarsità di mezzi sanitari idonei alla cura, il contenimento del contagio e la messa in sicurezza dei lavoratori sanitari – è emerso senza dubbio un problema riguardante la forza lavoro sanitaria. La carenza di infermieri, operatori e medici ha anche portato il governo a bandire l'uscita dal Paese di addetti alla sanità (assieme ad altre professioni) dal mese di aprile sino al termine di agosto con un provvedimento della *Philippine Overseas Employment Administration* (*POEA*).

Il quadro di scarsità della forza lavoro sanitaria sul territorio è un problema che per le Filippine è già stato evidenziato in più occasioni anche negli anni Duemila. Una ricerca dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) del 2005 evidenziava che il problema riguardava principalmente infermiere e infermieri, ostetriche, dottori e dottoresse che migravano soprattutto verso l'Arabia Saudita, gli Stati Uniti (USA) e il Regno Unito[2]. Le cause del processo di migrazione venivano già individuate come legate direttamente al mercato del lavoro e non a differenti fattori (come, ad esempio, le condizioni di sicurezza): i lavoratori erano alla ricerca di migliori salari e una migliore previdenza (in special modo per infermieri e operatori sanitari). La scarsità dei lavoratori sanitari (in particolar

[1] Cfr. Edrada, E. *et al.* (2020), "First COVID-19 Infections in the Philippines: A Case Report", *Tropical Medicine and Health*, Vol. (48) 21, pp. 1-7.

[2] Cfr. Lorenzo, F.E.F. (2005), "Migration of Health Workers: Country Case Study Philippines", International Labour Organisation, Working Paper n° 236.

modo gli infermieri) si è senza dubbio evidenziata a livello planetario con l'emergenza pandemica, ma nelle Filippine è salita alla ribalta e posta in relazione con la migrazione e il rallentamento della formazione di operatori sanitari, come statuito, ad esempio, da un rapporto dell'*International Council of Nurses* (*ICN*[3]).

Dal territorio di Manila sono emigrati in media diciottomila infermieri l'anno negli ultimi cinque anni e il numero dei nuovi infermieri che hanno avuto titolo ad accedere alla professione è diminuito in maniera rilevante, scendendo sotto i diecimila nel 2018[4]. Nel 2019 gli infermieri e le ostetriche qualificati e attivi sul territorio nazionale erano meno di cinquantamila in totale e la stragrande maggioranza lavorava nel settore privato. Secondo quanto ricavabile dal sito web della *Philippines Statistic Authority* (*PSA*[5]), e incrociando i dati con quelli ottenuti dalla *Philippines Nurses Association* (*PNA*), sono riportati nella seguente tabella (v. *Tab. 1*) le cifre esatte relative ai lavoratori sanitari in servizio nei presidii governativi:

Tab. 1 – I lavoratori sanitari filippini in servizio per il governo

Anno di riferimento	Impiego	Numerico
2011	Dottori	2944
	Dentisti	1912
	Infermieri	5294
	Ostetriche	17514
2012	Dottori	2983
	Dentisti	2072
	Infermieri	5596
	Ostetriche	16948
2013	Dottori	2927
	Dentisti	1823
	Infermieri	5632
	Ostetriche	16875
2014	Dottori	3002
	Dentisti	1788
	Infermieri	6061
	Ostetriche	17151
2015	Dottori	3182
	Dentisti	1922
	Infermieri	6520
	Ostetriche	17649

(*fonte: dati incrociati tra quanto ricavato sul sito della PSA e PNA*).

Emerge dalla tabella un'endemica scarsezza degli operatori sanitari nei presidi pubblici, che si ripercuote sulle classi meno abbienti, i quali non possono permettersi assicurazioni sanitarie che permettano di rivolgersi alla sanità privata.

Il quadro che emerge è altalenante e instabile per quasi tutte le categorie, ma in particolare per gli infermieri, senza dubbio di primaria importanza nella gestione della pandemia. Il numero di infermieri e ostetriche per persona in servizio in totale nel 2018 era di poco inferiore a cinque ogni mille abitanti. Se si pensa che la media dei Paesi OCSE, di soli infermieri, è di 8,9% ogni mille abitanti[6], si comprende come il fenomeno sia rilevante, soprattutto per un Paese che esporta un elevato numero di lavoratori sanitari.

Nel momento in cui si passano a esaminare i dati della pandemia e si analizza la curva dei contagi dalla fine del mese di marzo al 22 novembre 2020 si nota che il periodo

[3] Buchan, J. (2020), "COVID-19 and the International Supply of Nurses", Geneva, International Council of Nurses, disponibile online al link https://www.icn.ch/system/files/documents/2020-07/COVID19_internationalsupplyofnurses_Report_FINAL.pdf.

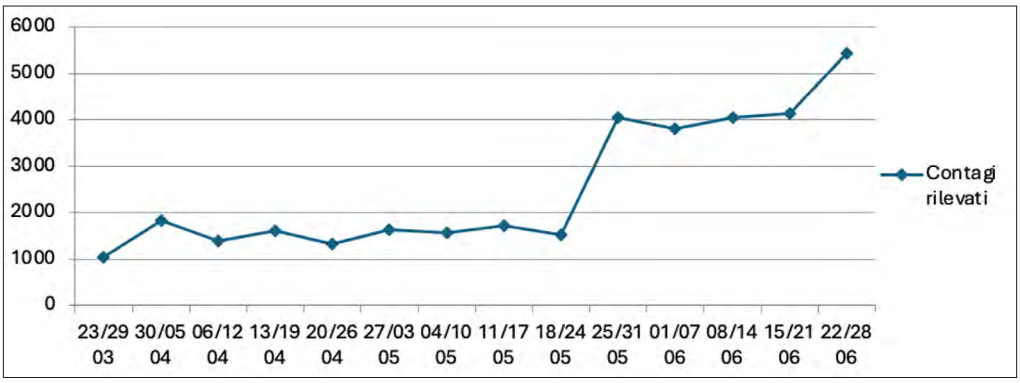
[4] *Ivi*, p. 3.

[5] I dati sono disponibili online al link https://openstat.psa.gov.ph/.

[6] Cfr. i dati OCSE 2019 disponibili online al link https://data.oecd.org/healthres/nurses.htm.

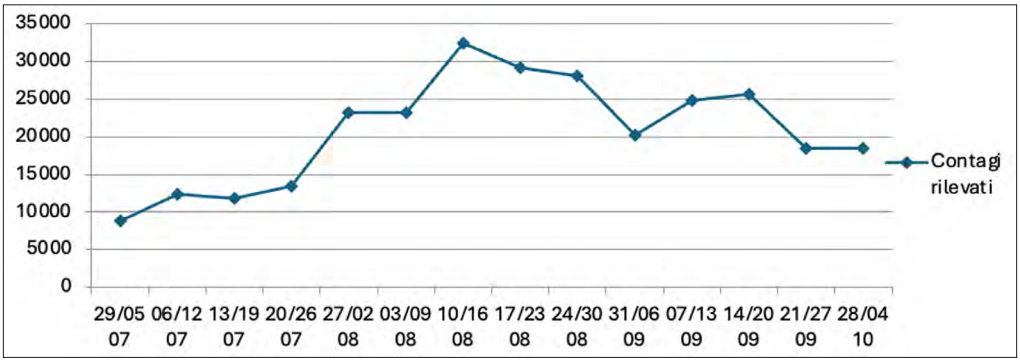
più critico per il sistema sanitario filippino è stato dall'inizio del mese di agosto alla prima decade di settembre. Nei tre grafici sotto riportati sono tracciate le curve dei contagi per settimana a partire dalla settimana 23-29 marzo (poco prima che venisse preso il provvedimento di blocco dei lavoratori sanitari) sino al 22 novembre.

Tab. 2 – La curva dei contagi nel periodo 23 marzo-28 giugno



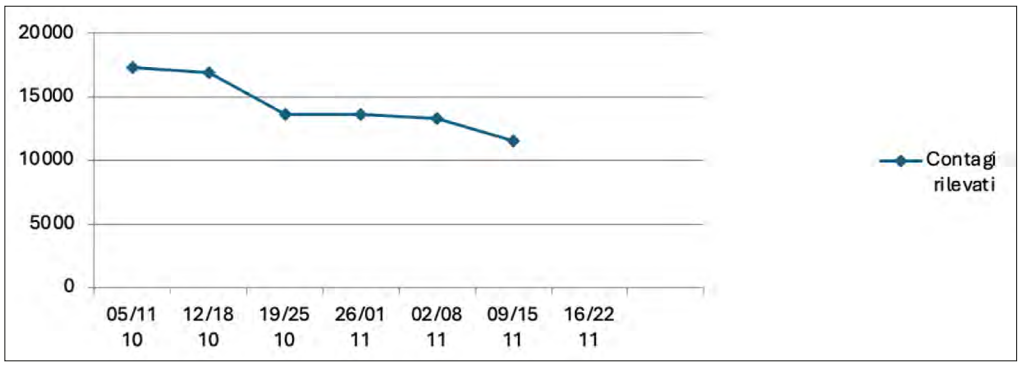
elaborazione dell'autore sui dati ufficiali del servizio sanitario filippino consultabili anche online all'indirizzo https://ncovtracker.doh.gov.ph/).

Tab. 3 – La curva dei contagi nel periodo 29 giugno-4 ottobre



(elaborazione dell'autore sui dati ufficiali del servizio sanitario filippino consultabili anche online all'indirizzo https://ncovtracker.doh.gov.ph/).

Tab. 4 – La curva dei contagi nel periodo 5-22 novembre

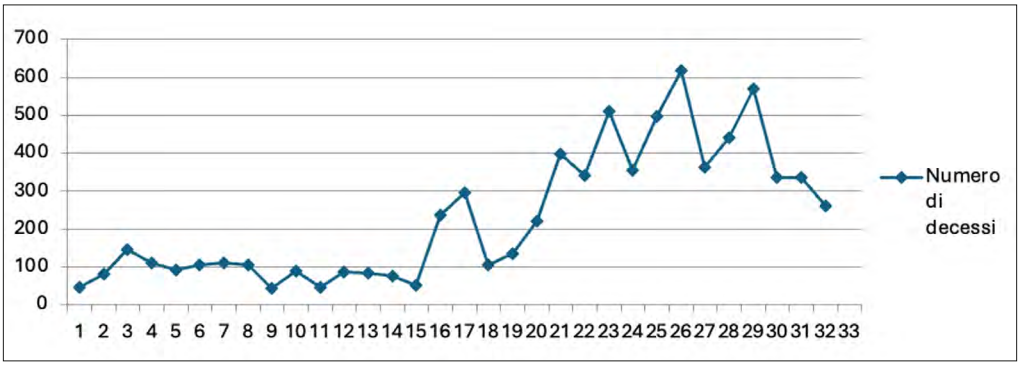


(fonte: elaborazione dell'autore sui dati ufficiali del servizio sanitario filippino consultabili anche online all'indirizzo: https://ncovtracker.doh.gov.ph/).

Dopo le prime fasi di propagazione (v. *Tab. 2*) si può notare il picco verificatosi ad agosto (v. *Tab. 3*), che ha costretto il governo, piuttosto prontamente, a imporre la seconda serie di restrizioni concentrata solo nell'area di Manila. Se si considerano sia i grafici appena riportati, incrociandoli con la mortalità causata dal virus (espressa in media settimanale), sia i report sulle condizioni e sull'operatività degli ospedali, si può provare a tracciare un'analisi del peso della scarsità del personale

sanitario nella prima fase dell'emergenza. Il grafico successivo (v. *Tab. 5*) riporta la mortalità media settimanale per l'infezione da COVID-19 nel Paese partendo dalla settimana 23-29 marzo sino alla settimana 16-22 novembre 2020.

Tab. 5 – La curva della mortalità media settimanale tra il 23 e il 22 novembre 2020



(fonte: elaborazione dell'autore sui dati ufficiali del servizio sanitario filippino consultabili anche online all'indirizzo https://ncovtracker.doh.gov.ph/).

Dopo il primo periodo si nota un picco della mortalità nelle settimane 16 e 17 (ovvero 6-12 luglio e 13-19 luglio), dopodiché la mortalità sale (a causa del maggior numero di contagi) e rimane stabile. Si denota quindi una situazione di tenuta generale del sistema sanitario nell'ultima fase ed alcune incertezze nel mese di luglio, che potrebbero essere legate sia a fattori correlati al contagio sia a fattori pertinenti al sistema sanitario.

Varie istanze e studi hanno denunciato al contempo la carenza di infermieri e operatori sanitari e la situazione lavorativa di infermieri e medici durante le prime fasi dell'emergenza sanitaria, sottolineando la scarsità di capitale umano e, al tempo stesso, la carenza di misure di sicurezza che avrebbero dovuto proteggere i lavoratori dal contagio. Ad esempio, nel rapporto stilato dalla giornalista Lorela U. Sandoval emerge chiaramente come la situazione nei primi giorni della pandemia fosse disastrosa dal punto di vista della diffusione e distribuzione dei mezzi di protezione individuale fra i lavoratori della sanità[7]. Molto spesso i primi a essere colpiti dal virus sono stati proprio infermieri e medici che, fino ai primi giorni di giugno sono stati vittime della carenza di misure protettive.

La gestione dei malati in generale (non solo quella dei degenti) è andata quindi migliorando, non solo grazie all'aumento del numero di infermieri e dottori che sono rientrati nel Paese o non sono potuti uscire a causa delle disposizioni dell'amministrazione Duterte, ma anche grazie all'aumento della disponibilità di misure protettive, importate dai Paesi dell'Associazione delle Nazioni del Sudest asiatico (*Association of South-East Asian Nations*, *ASEAN*) e dalla Cina.

Cause concorrenti alla rarefazione dei lavoratori sanitari

Che le Filippine siano state almeno negli ultimi vent'anni serbatoio di lavoratori della salute, in particolare infermieri qualificati per molti Paesi occidentali e mediorientali, è dovuto a fattori tecnici legati alla formazione dei professionisti, a fattori storici – data la grande tradizione di formazione di lavoratori sanitari e alla disposizione dei filippini per tale tipo di impiego – e infine a fattori sociali.

[7] Cfr. Sandoval, L.U. (2020), "Panic In The Philippines As The Nation's Healthcare Falters Amid COVID-19", *Inside Over*, 15 aprile, disponibile online al link https://www.insideover.com/society/panic-in-the-philippines-as-the-nations-healthcare-falters-amid-covid-19.html.

Ad esempio, lo studio di Cassandra Samuelsson e Qlindamaria Thach fornisce un quadro dell'educazione filippina di base e i fattori sociali che spingono una gran parte dei lavoratori ad affrontare la carriera sanitaria e quindi ad aspirare alle professioni di infermiere, ostetrica, dottore o dentista[8]. La grande maggioranza degli autori sostiene la predilezione dei cittadini delle Filippine per le professioni sanitarie, contestualizzando l'importanza della componente sociale che va a costituire una componente strutturale del lavoro e quindi dell'economia filippina: in poche parole è molto più probabile che un cittadino delle Filippine intraprenda la carriera del lavoratore sanitario (in particolare, quella dell'infermiere) di quanto accada in Unione Europea o negli USA. Questo avviene per fattori afferenti alla formazione sociale e culturale cui vengono avviati i giovani filippini, oltre che per motivazioni squisitamente economiche. All'ingresso nel mercato del lavoro si palesa un vantaggio comparato notevole per i lavoratori che emigrano verso determinati Paesi rispetto al prestare servizio nel proprio. Di conseguenza, il numero di coloro che intraprendono la via dell'emigrazione è considerevole.

Le Filippine formano lavoratori sanitari secondo un modello già proiettato all'esportazione del lavoro all'estero, in special modo nei Paesi anglofoni, perché il governo è ben consapevole dell'opportunità di acquisire la ricchezza prodotta dai propri cittadini emigrati, sotto forma di tassazione (se i cittadini rimangono residenti nella Filippine), o dei risparmi inviati in patria[9]. Ma al di là di questo interesse diretto, le amministrazioni succedutesi a Manila non sono riuscite, apparentemente, a indirizzare la formazione e la gestione dei lavoratori sanitari e ne sono dimostrazione la carenza manifestatasi nell'emergenza e le condizioni di lavoro contingenti. Il governo filippino, considerando anche il teorema di Heckscher-Ohlin, secondo cui "un Paese […] esporterà il bene la cui produzione richiede l'utilizzo intensivo del fattore produttivo che nel Paese è relativamente abbondante", ha – come si è detto – tratto vantaggio dai numerosi filippini emigrati all'estero, ma non ha saputo organizzare l'apparato interno, rimanendo vittima della sua stessa strategia.

Conclusioni

La carenza del lavoratore sanitario nella gestione della pandemia nelle Filippine ha sicuramente inficiato la gestione nell'immediato, ma soprattutto ha sminuito l'immagine del governo che, oltre a essere carente nella pianificazione, è stato costretto dagli eventi a bloccare la fuoriuscita dal Paese dei lavoratori sanitari. La gestione dell'emergenza in sé è stata invece, come visto, tendenzialmente positiva, almeno nel 2020.

Oltre a gettare un'ombra sulla gestione governativa, il provvedimento di blocco dei lavoratori porterà un danno economico diretto per il governo con la perdita delle rendite estere dei cittadini filippini lavoratori sanitari all'estero (le cosiddette "rimesse") e indiretto, impoverendo tutti coloro che sono stati colpiti dal blocco. Se quindi la gestione nell'immediato è stata positiva, si profilano degli effetti negativi, che si sarebbero potuti evitare interpretando più oculatamente la programmazione dei flussi del lavoro.

Questo articolo è apparso nel numero di RISE
"La pandemia da COVID-19 nel Sudest asiatico", Vol. 6 (1), 2021.

[8] Cfr. Samuelsson, C. e Thach, Q. (2018), "Nurses Experiences on Work-related Health in the Philippines", Jonkoping, Jonkoping University.

[9] Cfr. Kanchan, M., Quimson, G. e Short, S.D. (2014), "Source Country Perception, Experiences and Recommendations Regarding Health Workforce Migration: A Case Study from the Philippines", *Human Resources for Health*, 12 (62), pp. 1-15.

Come una profezia: il COVID-19 tra narrazione morale, politica ed economica in Thailandia

Edoardo Siani

indice △

La mattina del 19 settembre 2020, un monaco buddista irrompe su un palco allestito da giovani manifestanti antigovernativi nel campus dell'Università Thammasat di Bangkok, nei pressi del Palazzo reale. In piedi sul rimorchio di un camioncino, il venerabile Phra Panya Seesun estrae uno smartphone nascosto tra le vesti arancioni e, leggendo dallo schermo, pronuncia un'antica profezia.

"Quando i Re si comportano in modo immorale, gli uomini di Stato si comportano in modo immorale. Quando gli uomini di Stato si comportano in modo immorale, i sacerdoti e i ricchi si comportano in modo immorale. Quando i sacerdoti e i ricchi si comportano in modo immorale, la gente nelle città e nelle campagne si comporta in modo immorale. Funziona così tra gli esseri umani. Se chi detiene un mandato politico si comporta in modo immorale, l'intera popolazione si comporta in modo immorale. Se un Re si comparta in modo immorale, l'intera popolazione soffre".

Tratta dalle scritture buddiste, la profezia diventa il pretesto per esprimere la frustrazione di un popolo penalizzato da oltre quindici anni di incertezze politiche ed economiche, esasperate ora dall'emergenza COVID-19. Attraverso un linguaggio di resistenza tipico delle vecchie rivolte popolari, questa narrazione suggerisce un nesso tra la condotta dei capi di Stato e la crisi sanitaria. Già in passato si era soliti ritenere che la prosperità del Regno fosse direttamente proporzionale alla statura morale del capo di Stato. Un buon Re buddista, si diceva, sarebbe stato capace di esercitare il proprio controllo sugli elementi assicurando un buon raccolto, proteggendo la popolazione dalle epidemie e portando pace e unità alla comunità politica. In modo simile, nella Thailandia moderna, i leader, siano essi Re o Primi Ministri, sono ritenuti responsabili tramite le loro azioni della stabilità politica nonché del benessere pubblico e della prosperità nazionale. Come in ogni parte del mondo, molteplici narrazioni – morale, politica, sanitaria ed economica – si intrecciano in un difficile gioco di equilibri.

La crisi finanziaria che nel 1997 colpisce la Thailandia estendendosi ad altri Paesi dell'Asia-Pacifico rivela la precarietà di tale meccanismo. Da quel momento le forze che gravitano attorno alla monarchia, indiscusso centro di potere politico ed economico durante la maggior parte del Regno di Bhumibol Adulyadej (1946-2016), iniziano a perdere il monopolio della narrazione morale. I primi anni del nuovo millennio sono quindi caratterizzati dal fenomeno Thaksin Shinawatra, un premier le cui straordinarie vittorie elettorali rischiano di mettere in ombra il mandato sacro delle élite. La sua ascesa viene arginata da due colpi di Stato a opera dei militari filomonarchici nel 2006 e nel 2014. Una forma di opposizione al potere dei militari, *de facto* al governo dal 2014[1], emerge solo nel 2018 con *Future Forward*, il partito progressista capitanato

[1] Immediatamente dopo il golpe del 2014, i generali dell'esercito formano un governo militare che rimane in carica fino al 2019. Il 24 marzo dello stesso anno, in seguito a nuove elezioni caratterizzate da varie irregolarità, questi si proclamano nuovamente vincitori. Il nuovo governo, rappresentato dalle stesse persone, ora spogliatesi dagli abiti militari, rimane in carica tutt'oggi. Per un'analisi delle elezioni: Pavin, C. (2020), "Introduction", in Id. (a cura di), *Coup, King, Crisis: A Critical Interregnum in Thailand*, New Haven; CT: Yale University Southeast Asia Studies, pp. 7-9.

da Thanathorn Juangroongruangkit e ispirato in parte al Movimento Cinque Stelle, come lo stesso leader ha avuto modo di sottolineare all'autore in un incontro privato. Protagonista di una rapida ascesa politica, *Future Forward* è sciolto dalla Corte costituzionale nel febbraio del 2020 per un contenzioso finanziario[2]. Immediatamente dopo la decisione della Corte, ritenuta controversa e illegittima, i giovani scendono in piazza. Nello stesso periodo, il COVID-19 diventa una crisi globale.

A marzo del 2020, il primo Ministro Prayuth Chan-o-cha dichiara lo stato di emergenza per arginare l'impatto della pandemia. Come altre volte nel burrascoso passato recente del Regno, tale misura proibisce le manifestazioni attraverso il divieto agli assembramenti. Per ragioni ancora non chiare, tuttavia, l'impatto del nuovo coronavirus risulta relativamente contenuto in Thailandia, dove le statistiche ufficiali, ritenute attendibili, parlano di un totale di 99.145 contagi e 565 morti nel periodo che va dall'inizio del 2020 al 15 maggio 2021[3]. Iniziata nell'aprile del 2021, la terza ondata, la più importante finora, ha portato a un netto rialzo dei casi giornalieri che, a metà maggio, si aggirano attorno ai tremila contagi[4]. Forte dei numeri favorevoli, lo Stato promuove una narrazione nazionalistica: così come un virus entra nel corpo di una persona sana rendendola malata, allo stesso modo il COVID-19 diventa facile allegoria dell'ingerenza straniera, capace di penetrare il corpo della nazione distruggendone cultura e religione[5]. Tale narrazione conferma la prospettiva delle forze conservatrici, secondo le quali ogni critica all'establishment monarchico-militare trae linfa vitale da pericolose idee provenienti dall'estero.

Se da un lato il basso numero di contagi fa sì che il governo possa vantare un primato internazionale, dall'altro rende difficile sfruttare a lungo l'emergenza sanitaria per imporre limiti a manifestazioni di dissenso[6]. Le proteste giovanili riprendono, incuranti dello stato di emergenza, nel luglio del 2020. Decine, se non centinaia, di migliaia di manifestanti si mobilitano su tutto il territorio nazionale conquistando la stampa thailandese ed estera con dimostrazioni in cui si mischiano cultura pop e simboli religiosi[7]. I numeri contenuti dell'emergenza sanitaria non implicano comunque che la Thailandia sia un'isola felice in un periodo di crisi globale. La Banca mondiale stima che nel 2020 l'economia nazionale si sia contratta del 6,5%, registrando l'andamento peggiore dalla crisi dal 1997[8]. Questi dati pesano su una

---

[2] BBC (2020), "Future Forward: Thai Pro-democracy Party Dissolved over Loan", 21 febbraio, disponibile online al link https://www.bbc.com/news/world-asia-51585347.

[3] Workpoint News (2021), "Yeun yan tua lek phu tit chuea covid-19 thang mot nai prathet thai [Tutti i numeri confermati del contagio da COVID-19 in Thailandia]", 15 maggio, aggiornamento delle ore 13.00, disponibile online al link https://covid19.workpointnews.com.

[4] *Ibidem*.

[5] Ehrlich, R. (2020), "Anti-China Racism Rears its Ugly Head in Thailand", *Asia Times*, 5 febbraio, disponibile online at link https://asiatimes.com/2020/02/anti-china-racism-rears-its-ugly-head-in-thailand/; *Khaosod English* (2020) "Health Minister: 'Dirty' Europeans Pose Virus Risks to Thailand", 13 marzo, disponibile online at link: https://web.archive.org/web/20200321044346/https://www.khaosodenglish.com/news/2020/03/13/health-minister-dirty-europeans-pose-virus-risks-to-thailand/; Panarat, T., Naing, S. e Tostevin, M. (2020), "Anti-Myanmar Hate Speech Flares in Thailand over Virus", *Reuters*, 24 dicembre, disponibile online al link https://www.reuters.com/article/health-coronavirus-thailand-myanmar-idUSL8N2J32UG.

[6] Tourism Authority of Thailand (TAT) Newsroom (2020), "Thailand Ranked Second Best in the World for Ongoing COVID-19 Recovery", 15 giugno, disponibile online al link https://www.tatnews.org/2020/06/thailand-ranked-second-best-in-the-world-for-ongoing-covid-19-recovery/.

[7] Siani, E. (2020), "The Sovereigns of Thailand and the Skies", *The New York Times*, 3 novembre, disponibile online al link https://www.nytimes.com/2020/11/03/opinion/thailand-protests-astrology.html.

[8] Banca mondiale (2021), "Thailand Economic Monitor January 2021: Restoring Incomes; Recovering Jobs, 20 gennaio, disponibile online al link https://www.worldbank.org/en/country/thailand/publication/key-findings-thailand-economic-monitor-january-2021-restoring-incomes-recovering-jobs; Channel News Asia (2021), "Thai Economy Shrinks Most Since 1997 on Tourism Collapse", 15 febbraio, disponibile online al link https://www.channelnewsasia.com/news/asia/thailand-economy-shrinks-most-since-1997-tourism-collapse-14201442.

società già segnata da profonde disparità economiche, le maggiori al mondo da quando i militari si sono installati al governo[9]. Timori che il virus possa dilagare causando ulteriori danni economici e sanitari rimangono alti. Oggi come un tempo, narrazioni che associano il benessere materiale, politico e sanitario del Paese alla condotta morale dei suoi leader riemergono proprio tra i giovani, che sfruttano la crisi generata dal COVID-19 in favore della propria causa.

Nella stagione di proteste inauguratasi a luglio 2020, i manifestanti fanno leva sulla gestione governativa della pandemia – a loro detta inadeguata – per muovere delle critiche ancora più ampie nei confronti di un sistema di privilegi che vede come protagonisti élite e militari. Le critiche si rafforzano a seguito di un episodio accaduto nello stesso periodo, in cui il governo autorizza la libera circolazione di una delegazione di militari stranieri nella provincia di Rayong, famosa nel circuito turistico nazionale, senza imporre loro alcuna quarantena preventiva. A seguito della scoperta di un caso di positività al COVID-19 all'interno della delegazione, più del 90% degli hotel nella zona riceve cancellazioni causando malcontenti nell'opinione pubblica[10]. L'insofferenza torna a essere alta quando, nell'aprile 2021, gli organi di stampa identificano come probabile focolaio responsabile della terza ondata una festa presso un locale notturno di Bangkok alla quale partecipano alcuni esponenti governativi[11].

In più occasioni, manifestanti e critici arrivano persino a mettere in discussione lo stile di vita dell'attuale Re Maha Vajiralongkorn, figura di per sé sacra e incontestabile. A detta della stampa scandalistica internazionale, le cui notizie circolano nel Paese nonostante la censura, il Re avrebbe trascorso parte del lockdown in un albergo di lusso in Baviera accompagnato da un *harem*: una scelta ritenuta inappropriata visti i sacrifici affrontati dal popolo[12]. Le critiche culminano in una vera e propria richiesta di riforma della monarchia, la cui attività politica ed economica è considerata incostituzionale dai manifestanti. Si tratta di una richiesta senza precedenti. Il leader di *Future Forward* si aggiunge al coro accusando il governo di favorire l'azienda farmaceutica thailandese Siam Bioscience, di proprietà della Corona, affidandole la produzione del vaccino AstraZeneca e causando per questo un ritardo nella consegna[13].

Nonostante lo stato di emergenza rimanga esteso a oltranza, con il "pretesto apparente di violare diritti di base", ipotizza l'organizzazione non governativa Human Rights Watch, il governo vi fa ricorso solo occasionalmente[14]. La polizia compie sì un maggior numero di arresti, ma lo fa appellandosi a leggi di stampo

---

[9] Macan-Markar, M. (2019), "The 99% Election: Thais are Worse Off After Five Years of Military Rule", *Nikkei Asian Review*, 6 marzo, disponibile online al link https://asia.nikkei.com/Spotlight/Cover-Story/The-99-election-Thais-are-worse-off-after-five-years-of-military-rule.

[10] Daily News (2020), "Thong thiaw rayong phang phinat hae thon jong rong raem risot 90% [Il turismo di Rayong messo in ginocchio dopo il 90% di cancellazioni hotel]", 14 luglio, disponibile online al link https://www.dailynews.co.th/regional/784774; Thai PBS News (2020), "Prachachon kangwon tahan iyip khrob khrua sudan tham covid-19 rabad mai [La gente teme che i soldati egiziani e la famiglia sudanese causino una nuova ondata di COVID-19]", 19 luglio, disponibile online al link https://news.thaipbs.or.th/content/294711.

[11] Manager Online (2021), "Khovit rop sam nak jep-ni ik nan [Terza ondata di coronavirus: Questa volta farà male a lungo], 19 aprile, disponibile online al link https://www.scmp.com/week-asia/health-environment/article/3128884/thailands-hi-so-elite-blamed-new-covid-19-cases.

[12] Moody, O. (2020), "Thais Protest As King Takes Holiday Amid Coronavirus Crisis", *The Times*, 25 marzo, disponibile online al link https://www.thetimes.co.uk/article/thais-protest-as-king-takes-holiday-amid-coronavirus-crisis-x7mlbrttj.

[13] Patpicha, T. (2021), "Thai Opposition Figure Says Government Aims to Silence Him on Vaccine", *Reuters*, 21 gennaio, disponibile online al link https://www.reuters.com/article/thailand-politics-idUSL4N2JW1JA.

[14] Human Rights Watch (2020), "Thailand: State of Emergency Extension Unjustified", 27 maggio, disponibile online al link https://www.hrw.org/news/2020/05/27/thailand-state-emergency-extension-unjustified.

conservativo quali la lesa maestà, che punisce voci critiche nei confronti della monarchia fino a un massimo di quindici anni di reclusione, e il reato di sedizione, anche questo invocato per proteggere alcuni membri della famiglia reale dall'astio dei manifestanti[15]. Lo stesso Thanathorn è denunciato per lesa maestà a seguito delle accuse mosse in merito alla produzione del vaccino AstraZeneca. "Più mi screditate e mi perseguitate con provvedimenti legali, più i miei sospetti divengono chiari", risponde il fondatore del *Forward Party*[16].

L'emergenza da COVID-19, una crisi finora[17] dai risvolti più economici che sanitari in Thailandia, diventa dunque un ulteriore motivo per denunciare un establishment che sembra maggiormente interessato ai propri interessi piuttosto che al benessere della popolazione. È in questo contesto che il venerabile Phra Panya Seesun recita la profezia di un regno caduto in miseria a causa di una leadership poco illuminata. Oggi il monaco si trova in esilio per sfuggire all'accusa di lesa maestà[18].

Questo articolo è apparso nel numero di RISE
"La pandemia da COVID-19 nel Sudest asiatico", Vol. 6 (1), 2021.

[15] Reuters (2020), "Thai Protest Leaders Go On Trial for Sedition, Royal Insults", 15 marzo, disponibile online al link https://www.reuters.com/article/us-thailand-protests-idUSKBN2B70E2.

[16] Lloyd Parry, R. (2021), "Thai Billionaire Who Questioned King Vajiralongkorn's Profit Faces 15 Years in Jail", *The Times*, 22 gennaio, disponibile online al link https://www.thetimes.co.uk/article/thai-billionaire-who-questioned-king-vajiralongkorns-profit-faces-15-years-in-jail-sl9csww8h.

[17] Questo articolo è stato chiuso in data 15 maggio 2021.

[18] Quinley, C. (2020), "A Buddhist Monk was Accused of Criticizing the Thai King. He Fled the Country', *Vice*, 13 novembre, disponibile online al link https://www.vice.com/en/article/wx8dqn/a-buddhist-monk-was-accused-of-criticizing-the-king-he-fled-the-country.

indice △

SEZIONE 2
RELAZIONI INTERNAZIONALI

2.1
Un nuovo ritmo nei rapporti tra l'Australia e l'ASEAN
Nicholas Farrelly

2.2
L'Australia vista dal nord: le relazioni con l'Indonesia e la Malaysia
James Chin

2.3
La *Free and Open Indo-Pacific* giapponese alla prova dell'ASEAN
Giulio Pugliese

2.4
Myanmar, "l'ultima frontiera" della diplomazia infrastrutturale del Giappone nel Sudest asiatico
Giulia Garbagni

2.5
L'importanza del Giappone nell'Indo-Pacifico: in equilibrio tra fiducia e geopolitica
Gianluca Bonanno

2.6
Stati Uniti e Indonesia: gli alti e bassi delle relazioni strategiche
Fitriani

2.7
Le relazioni tra Viet Nam e Stati Uniti e l'"Agente arancio": la politica dell'asimmetria
Phan Xuan Dung

2.8
Nei venti incrociati della concorrenza: Singapore tra Stati Uniti e Cina
Chong Ja Ian

2.9
Da nemici a partner: il percorso di ravvicinamento di Singapore all'Indonesia
Aniello Iannone

Un nuovo ritmo nei rapporti tra l'Australia e l'ASEAN

Nicholas Farrelly

indice △

Amici e vicini

Nei distretti delle grandi città del Sudest asiatico, ricolmi di attività commerciali e di hotel, di solito non si deve attendere molto tempo prima di avvertire tra la folla l'accento australiano. Mentre il governo federale di Canberra annunciava l'intenzione di voler portare avanti una politica estera che fosse rivolta "più a Giacarta e meno a Ginevra", milioni di cittadini australiani proseguivano, da vicino e di persona, i loro sforzi di comprensione del Sudest asiatico. Bali, centro turistico e culturale di grande importanza, è parte di questa equazione ma gli australiani sono diventati parte dello scenario economico, culturale ed educativo dell'intera regione.

È naturale che alcuni si ritrovino a trascurare i milioni di legami, seppur piccoli, che hanno unito il Sudest asiatico e l'Australia. Spesso analisti e accademici lamentano proprio la riluttanza degli australiani ad approfondire queste interazioni e la loro incapacità di guardare al Sudest asiatico in maniera diversa dall'opinione comune, che vede la regione come luogo di piaceri, perdizione e destinazione esotica. Le capacità linguistiche degli australiani sono un argomento comune di sconcerto. Malgrado qualche limitazione percepita, negli ultimi vent'anni i voli economici e regolari diretti verso tutti gli angoli del Sudest asiatico hanno aperto nuove frontiere ai turisti, agli uomini d'affari, agli analisti e agli studiosi australiani. Tutti noi abbiamo beneficiato dei vantaggi delle interazioni interculturali e molti di noi hanno imparato a pronunciare Phuket o Yogyakarta senza alcuna esitazione.

Viceversa, gli abitanti del Sudest asiatico hanno cercato di approfondire la loro conoscenza dell'Australia. Ogni anno un numero non quantificabile di brillanti studenti malaysiani, thailandesi, indonesiani e vietnamiti prosegue gli studi a Melbourne, Armidale, Perth e Hobart. Una quota di questi studenti non lascia l'Australia, optando per lo stile di vita australiano e, solitamente, per la cittadinanza, poiché intende cogliere al volo opportunità lavorative in città o in periferia, da Burnie a Broome. La migrazione verso l'Australia ha rappresentato uno scenario allettante, soprattutto per quei gruppi che non hanno trovato vita facile una volta tornati in patria: i sostenitori vietnamiti della democrazia, i malaysiani di etnia cinese, i movimenti LGBTIQ+ indonesiani, i Rohingya. Nelle rilevazioni statistiche più recenti, almeno novecentomila persone – ossia, il 14,2% della popolazione australiana nata all'estero – sono originarie del Sudest asiatico.

Oggi il Sudest asiatico è secondo solo all'Europa nord-occidentale per numero di cittadini nati all'estero. Nella vita di tutti i giorni, la società australiana è contraddistinta da voci e idee vivaci del Sudest asiatico, con ogni genere di connettività che spazia dalla resilienza individuale alla politica, al commercio alla cultura. Non sorprende che a Canberra ambiziosi funzionari governativi cerchino spesso opportunità nelle ambasciate o altri incarichi nel Sudest asiatico. Giacarta, Singapore, Bangkok, Yangon e Hanoi vengono tutte viste di buon occhio all'interno di un curriculum, in particolare per coloro che intendono rivestire ruoli centrali nella danza geopolitica sempre più intricata dell'Australia.

Apprensioni strategiche

Il ritmo di questa danza è cadenzato dall'Associazione delle Nazioni del Sudest asiatico (*Association of Southeast Asian Nations*, *ASEAN*) che se, da una parte, ha cercato di integrare le aspettative australiane, dall'altra ha inteso assicurare che l'"ASEAN centrality" – una dottrina difensiva di non interferenza negli affari interni – continuasse ad avere influenza. L'Australia, esattamente come la Cina, il Giappone e la Corea del Sud, ha investito massicciamente sul multilateralismo del Sudest asiatico, sulla base dell'assunto – quasi corretto – che la pace e la prosperità regionale richiedano una costante attenzione ai potenziali momenti di conflitto. Da cinque anni a questa parte la sfida principale è data dalla sempre più decisa postura politica e militare di Pechino. Sono affiorate le iniziative muscolari intraprese dalla Cina, mentre gli Stati Uniti, distratti dalle questioni interne, non sono riusciti a mantenere intatta la fiducia che i suoi alleati asiatici riponevano nei loro confronti. L'Australia, storico e leale sostenitore della supremazia americana, si trova ora di fronte alla necessità di fare qualche aggiustamento.

La cruda realtà che si prospetta dinanzi ai *decision-makers* australiani è che, molto semplicemente, figuriamo ai margini sia di Washington sia di Pechino. Sappiamo bene che la nostra economia, la tredicesima a livello mondiale, è una fonte cruciale di importazioni sia per l'industrializzazione della Cina sia per i consumatori della sua esigente classe media. Questo vantaggio, tuttavia, non si traduce immediatamente in un incremento di influenza nei principali consessi internazionali. L'approccio australiano alla creativa diplomazia da media potenza si è a lungo scontrato con la percezione che la nostra élite di addetti ai lavori e di esperti di politica estera avalla una visione del mondo che pone sempre l'America al centro. Sofisticati analisti cinesi e del Sudest asiatico danno valore a queste tensioni e comprendono le difficoltà che stanno dietro alle scelte di ogni governo australiano, il quale cerca di cambiare ciò che sono stati i duraturi e vantaggiosi accordi di alleanza.

Ciò che è accaduto dal momento in cui la pandemia da COVID-19 si è diffusa dalla Cina centrale nel gennaio di quest'anno richiederà una disamina nei decenni avvenire. È aumentata la pressione competitiva tra gli Stati Uniti e la Cina e molte certezze diplomatiche, economiche e sociali sono state erose dalla disomogenea risposta globale a questo nuovo coronavirus. Fin dalla pandemia, il dibattito sulla politica estera australiana è diventato ancor più ossessionato dalla valutazione dei rispettivi punti di forza e di debolezza dei modelli politici cinese e americano. La sicurezza e la prosperità dell'Australia, caso quasi unico, dipendono da entrambe le potenze, in una cornice che è ora messa alla prova su ogni fronte.

Le nazioni del Sudest asiatico affrontano una serie di sfide politiche similari e si mostrano comprensibilmente riluttanti a decidere se favorire Pechino o Washington. Se gli analisti ricorrono a diversi concetti teorici – "balancing" e "hedging" – o, semplicemente, alla raffigurazione di qualche elegante passo di danza per descrivere e analizzare le loro posture strategiche, gli Stati finiscono comunque per cercare di creare uno spazio, nella regione, per una interazione pragmatica e una politica flessibile. Scegliere da che parte stare è considerato diplomaticamente imprudente e politicamente incauto secondo la cangiante ideologia dell'agnosticismo cooperativo concepita dall'ASEAN. Poiché i dieci Paesi dell'Associazione sono portatori di visioni differenti, l'organizzazione regionale ha qualche margine per placare le tante voci critiche.

In effetti, all'interno di molti Paesi del Sudest asiatico esistono molteplici approcci utili ad affrontare il terreno geopolitico che muta velocemente. Il Myanmar,

certamente un'eccezione nella regione, contempla al suo interno gruppi etnici armati molto influenti che si dimostrano attori di politica estera reattivi, capaci di ritagliarsi da decenni porzioni di territorio sotto il loro controllo, con il sostegno di forti sostenitori internazionali. Anche in Thailandia, nelle Filippine e in Indonesia ci sono chiare aspettative, localmente definite, verso la potenza cinese e americana. La maggior parte degli attori politici, economici e militari si tutela da possibili perdite, cercando di convincere entrambe le parti della loro disponibilità a cooperare.

Disordine e incertezza

La sostenibilità degli accordi nel Sudest asiatico è una questione cruciale per l'Australia. Gli ultimi decenni, contrassegnati da un relativo successo economico e dalla stabilità politica, hanno certamente ridotto di intensità le preoccupazioni australiane relative a possibili scenari preoccupanti di conflitti regionali e implosioni nazionali. Se è vero che gli attacchi terroristici nella regione, e in particolar modo in Indonesia, in Thailandia e nelle Filippine hanno richiesto una grande dose di accurata attenzione, la sicurezza regionale nel suo complesso non ha subìto reali contraccolpi. È lecito attendersi che il Sudest asiatico continuerà a non sperimentare situazioni di reale insicurezza, ma viene da chiedersi se si tratti di una risposta razionale, soprattutto adesso che la pandemia ha stravolto così tante certezze.

Ciò che già sappiamo è che il COVID-19 continuerà a rivelare risposte differenti da sistemi politici ed economici altrettanto diversi. È anche probabile che alcuni dei più grandi cambiamenti affioreranno in tutta l'Asia, in termini sia di ripercussioni economiche sia di risultati sanitari devastanti. Gli scontri per la legittimità, già una caratteristica ricorrente del panorama regionale, si uniformeranno alla valutazione del successo o del fallimento delle risposte. Sulla base di queste condizioni, i governi cadranno e le società si frantumeranno.

Dall'Australia, teniamo d'occhio i vasti arcipelaghi del Sudest asiatico. Ci sono luoghi dove le molte ramificazioni della pandemia riguarderanno la prossima generazione, e anche quella successiva. La difesa del regime è ovunque un istinto forte, e spesso si fa ricorso alla violenza. Ci sono già molti esempi di uomini che con un manganello percuotono chi non osserva le regole. Dittatori e prepotenti, anche nel caso del Sudest asiatico, cercheranno nuovi spazi nel contesto di crisi attuale.

Gli australiani sono anche naturalmente preoccupati che una nuova serie di complicazioni emergerà in un altro aspetto della pandemia. Con 650 milioni circa di persone nel solo Sudest asiatico, alcuni gruppi e contesti sociali diventeranno inevitabilmente più forti dopo la crisi. Tuttavia, è probabile che le ineguaglianze si andranno ulteriormente a consolidare, soprattutto in quanto i poveri e i contesti sociali in cui la forbice è più larga si batteranno per cercare risposte adeguate alla crisi. Il disastro che si sta consumando negli Stati Uniti potrebbe ripetersi in molte aree del Sudest asiatico il prossimo anno, con conseguenze anche più gravi.

Come analisti, non possiamo dare per assodato che i contesti sociali dei Paesi della regione si riprendano dalla rottura che ne segue e accettare che innumerevoli vite siano a rischio. Le diseguaglianze intergenerazionali si aggraveranno ovunque, con tragici risultati per le comunità più vulnerabili, in particolare donne, adolescenti, minoranze etniche e religiose, profughi, rifugiati e coloro che vivono già in contesti fortemente militarizzati.

I prossimi passi

A questo punto, che cosa può fare l'Australia per sostenere i nostri amici del Sudest asiatico in questo intricato contesto? Se la diplomazia, la collaborazione e la partnership creativa costruite negli anni sono valse a qualcosa, l'Australia intenderà incrementare gli sforzi nella regione nei prossimi anni. Non sarà così semplice perseguire una siffatta politica estera e un'iniziativa umanitaria, date le enormi necessità di reinvestimento nella società australiana per un lungo periodo. Il budget del governo federale e il quadro economico nazionale complessivo sono peggiori adesso che in ogni altra fase che si ricordi.

Ciò malgrado, non è tempo di ignorare le richieste provenienti dall'Asia, in particolare dal Sudest asiatico e dalle aree adiacenti. La prospettiva per Paesi come l'Indonesia e il Bangladesh è sconfortante, almeno in economia. Si diffonderà in questa epoca la tendenza a ritirarsi dagli affari mondiali, ma l'Australia ha sempre fatto del proprio meglio quando c'era da condividere con gli amici ricchezza, sicurezza e opportunità.

Questo fu senza dubbio il modello di successo di innovazione e coinvolgimento dopo la Seconda guerra mondiale. Esattamente come nel 1946, non dobbiamo accettare tutto ciò che allora era sbagliato e replicarlo nuovamente nel 2019 in Australia e nel Sudest asiatico, nell'era post-COVID-19. Abbiamo l'occasione di costruire istituzioni migliori e una cooperazione più fitta, con una minore tolleranza verso la ristrettezza mentale e la meschinità che sono state così invitanti negli anni. Senza soffermarsi troppo sulla questione, di sicuro chi di noi ha vissuto la crisi ha un debito verso ognuno, inclusi coloro che lottano per sopravvivere e rendere un mondo più giusto per tutti.

L'anno prossimo, o negli anni seguenti, gli australiani torneranno probabilmente a frotte a viaggiare in Sudest asiatico. Gli aerei riprenderanno a volare, gli hotel torneranno a riempirsi e i soldi degli australiani saranno ancora ben accetti. Infatti, anche il successo dell'Australia nel ridurre le conseguenze sanitarie della pandemia sarà valutato favorevolmente, soprattutto in quelle circostanze dove le lezioni apprese e la tecnologia appropriata possono essere generosamente condivise.

Senza tirar fuori motivazioni ciniche, in questo periodo storico il sostegno umanitario australiano otterrà un vantaggio significativo in termini sia strategici sia di prestigio. La strategia diplomatica cinese nel periodo della pandemia ha già destato sospetti e, con una corretta gestione, i funzionari australiani possono evitare di commettere un simile passo falso. Purtroppo, gli Stati Uniti sono alle prese con i propri problemi interni e, davanti a queste nuove eccezionali circostanze, la danza tra il Sudest asiatico e l'Australia – e tutti gli altri partner – continuerà. Spetterà a una nuova generazione di leader asiatici e australiani decidere in futuro come continuare a costruire relazioni positive in una fase segnata dal disordine e dall'incertezza.

Traduzione dall'inglese a cura di Raimondo Neironi

Questo articolo è apparso nel numero di RISE "Il 'Vicino Nord' dell'Australia", Vol. 5 (1), 2020.

L'Australia vista dal nord: le relazioni con l'Indonesia e la Malaysia

James Chin

indice △

Introduzione

L'Australia ha da sempre considerato il Sudest asiatico una regione chiave dal punto di vista strategico per la sua storia e la sua geografia. L'opinione è che qualsiasi focolaio di instabilità nella regione avrà prima o poi ripercussioni anche in Australia. Un primo esempio è la questione del traffico di esseri umani. Il punto di partenza delle rotte della tratta è quasi sempre l'Indonesia. L'attuale competizione tra gli Stati Uniti e la Cina nel Mar cinese meridionale rappresenta un'altra area di autentico interesse dell'Australia.

In questo breve articolo, esaminerò solo brevemente le relazioni attuali tra l'Australia e il Sudest asiatico dalla prospettiva dei due più importanti Paesi a maggioranza musulmana della regione, ovvero l'Indonesia e la Malaysia. La riflessione di fondo è che mentre l'Australia fa di tutto per essere un buon vicino, le dinamiche politiche interne in Indonesia e Malaysia creeranno tensioni permanenti nelle loro relazioni con Canberra.

In generale, la considerazione che l'Indonesia e la Malaysia – e gran parte dei Paesi dell'Associazione delle Nazioni del Sudest asiatico (*Association of Southeast Asian Nations*, *ASEAN*) – hanno dell'Australia è valutata sulla base di due elementi storici. Il primo riguarda la tristemente famosa politica della *White Australia*, mentre il secondo è l'adesione dell'Australia all'alleanza occidentale. Entrambi non sono valutati né positivamente né negativamente, ma buona parte dei decisori politici li reputa come eventi storici attraverso cui comprendere il rapporto dell'Australia con la regione del Sudest asiatico.

Per Indonesia e Malaysia, i cinquant'anni precedenti si sono contraddistinti per le centinaia di studenti riversatesi nelle scuole e nelle università australiane da entrambi i Paesi. Molti laureati che hanno partecipato ai programmi di studio messi in palio dal "Piano di Colombo" hanno assunto posizioni di rilievo, in politica e non solo, una volta fatto ritorno a casa. Lungo tutto questo lungo lasso temporale, l'Australia rimase la destinazione preferita dalla classe media indonesiana e malaysiana che manda i propri figli a studiare nelle università australiane, andando a creare una cerchia permanente di professionisti che guardava all'Australia con benevolenza. Negli anni recenti, la relazione è stata caratterizzata dalla cooperazione nell'ambito della sicurezza.

L'Indonesia e il "ricco vicino" meridionale

Non è semplice, in un breve articolo, occuparsi della complessa relazione tra l'Indonesia e l'Australia. Ad ogni modo, ci sono alcuni fattori determinanti che mi piacerebbe evidenziare. In Australia, la comunità accademica e la cerchia di esperti di questioni militari e di sicurezza si sono da sempre mostrate interessate

all'Indonesia[1]. Molti indonesiani vedono l'Australia come un "vicino ricco" e la mettono in relazione agli attentati di Bali e all'indipendenza di Timor Est. Nel 2002 a Kuta, una località turistica nei pressi della città di Bali, una serie di attentati costò la vita a 202 persone, tra cui 88 cittadini australiani. Bali è vista da sempre come il Paese dei balocchi per gli australiani che vogliono visitare l'Indonesia, perciò non è un caso che gli islamisti intendessero deliberatamente colpire proprio l'Australia. Due anni fa, un'autobomba esplose fuori dall'edificio che ospita l'Ambasciata australiana a Giacarta. Questi attacchi portarono alla firma del "Trattato di Lombok" tra i due Paesi, che prevede sostanzialmente la cooperazione di intelligence e diversi ambiti di sicurezza.

Nel 1999, l'ex colonia portoghese di Timor Est si separò dall'Indonesia e dichiarò la propria indipendenza. Parecchi indonesiani accusarono l'Australia di appoggiarne la causa quando assunse il comando dell'operazione *International Force East Timor* (*INTERFET*), nata con l'obiettivo di organizzare il referendum sull'indipendenza della parte orientale dell'isola di Timor, che si tenne il 30 agosto 1999. L'ironia fu che l'Australia, almeno all'inizio, fu la nazione più contraria all'indipendenza, temendo che avrebbe generato instabilità, ed era soltanto propensa a promuovere una più larga autonomia. Furono le pressioni dell'opinione pubblica australiana all'indomani del massacro di Dili[2] che portarono il governo a cambiare opinione[3]. Ancora oggi esiste un nutrito gruppo di *opinion leader* indonesiani che ritiene che l'Australia si stia immischiando invano negli affari interni dell'Indonesia. C'è qualcuno che teme che l'Australia potrebbe interferire anche in Papua Occidentale (già Irian Jaya Occidentale), sulla scia di quanto fatto con Timor Est, se il movimento secessionista locale dovesse sfuggire di mano. È risaputo che alcuni dei suoi leader vivono e operano in Australia (e nello Stato sovrano della Papua Nuova Guinea).

In anni recenti, molti indonesiani ritengono che l'Australia dovrebbe trattare l'Indonesia con maggiore rispetto e come un Paese alla pari, essendo entrambi membri del G20. Inoltre, essi ricordano sempre che la popolazione dell'Indonesia è quasi dieci volte più grande di quella dell'Australia e che, prima o poi, i dati economici dell'arcipelago supereranno quelli della grande isola dell'Oceania. L'Indonesia è attualmente la più grande economia dell'ASEAN.

In linea di massima, larga parte della popolazione indonesiana vede l'Australia come un "ricco vicino", una destinazione ideale per gli operatori economici, per coloro che intendono studiare e per i migranti. Così, mentre l'Australia considera il traffico di esseri umani dall'Indonesia un problema serio, per gli indonesiani invece la questione riguarda semplicemente la condizione di alcuni rifugiati che cercano disperatamente di raggiungere una vita migliore in un Paese occidentale. Molti indonesiani non credono che tutto questo possa minacciare la sicurezza nazionale dell'Australia, anzi è in realtà vero il contrario. I rigidi controlli alle frontiere sono visti come il tentativo razzista di bloccare l'accesso al territorio australiano di persone non bianche.

---

[1] Non vi è dubbio che è possibile trovare un gran numero di specialisti dell'Indonesia all'interno del sistema universitario australiano. A molti di questi studiosi che vivono e lavorano in Australia è stato infatti vietato di rientrare in Indonesia durante il periodo di Suharto (1967–98).

[2] Il 12 novembre 1991, a Dili, la capitale di Timor Est, i soldati dell'Esercito indonesiano aprirono il fuoco contro una folla di manifestanti, riunitisi per chiedere l'indipendenza, uccidendo tra le 75 e le 200 persone. Si tratta del peggior massacro perpetrato dalle forze indonesiane contro gli abitanti dell'isola e, agli inizi degli anni Novanta, salì alla ribalta delle cronache grazie alla presenza di numerosi giornalisti e *cameramen* australiani e occidentali che ripresero e commentarono il tragico evento [N.d.T.].

[3] McCarthy, J. (2020), "The myths of Australia's role in East Timorese independence", *The Strategist*, *Australian Strategic Policy Institute*, 18 gennaio, disponibile online al link https://www.aspistrategist.org.au/the-myths-of-australias-role-in-east-timorese-independence/

I cittadini comuni indonesiani sono probabilmente anche irritati dalla percepita arroganza australiana che emerge ogni volta che tirano fuori i discorsi sui diritti umani e sulla buona *governance*. In particolare, si mostrarono contrariati quando hanno appreso che l'intelligence australiana stava spiando i telefoni cellulari dei funzionari indonesiani di alto rango, incluso quello dell'ex presidente della Repubblica Susilo Bambang Yudhiyono. Il rifiuto del governo australiano di porgere le scuse ufficiali infiammò la situazione.

Tra i decisori politici, la più importante relazione ufficiale tra i due Paesi è l'*Indonesia-Australia Comprehensive Economic Partnership Agreement* (*IA-CEPA*). I funzionari di entrambe le parti scommettono che questo accordo si rivelerà un segnale di svolta per le relazioni bilaterali. I volumi dell'interscambio commerciale tra i due Paesi sono tra i più bassi rispetto a quelli registrati con altri Paesi del G20. Nel 2018, meno dell'1% degli investimenti esteri dell'Australia è diretto in Indonesia. Il commercio tra Australia e Indonesia ristagna e, in entrambi i casi, i due Paesi non si trovano nelle rispettive liste dei primi dieci partner commerciali. Il pensiero comune è che il modo più semplice per portare avanti la relazione sia quello di incrementare l'interscambio, dove ci sono parecchie opportunità da sfruttare.

La Malaysia: le ragioni storiche e strategiche di una relazione in costante crescita

Il punto in comune tra l'Australia e la Malaysia è che entrambe sono state ex colonie britanniche. Per quanto riguarda la fondazione istituzionale, dunque, si conoscono molto bene a vicenda. L'Australia ha da sempre avuto un ruolo diretto negli affari malaysiani: ne è esempio per tutti l'invio di truppe australiane nell'allora Malaya per stanare la ribellione comunista[4]. I soldati australiani sono stati determinanti nel garantire la sicurezza nel Borneo malaysiano (o Malaysia Orientale). Un giudice australiano ha perfino aiutato a stendere la Costituzione nel periodo post-conflitto. La cooperazione in ambito della sicurezza è salda e affonda le radici nei *Five Power Defence Arrangements* (*FPDA*), un patto militare congiunto firmato nel 1971 da Malaysia, Australia, Nuova Zelanda, Singapore e Regno Unito. L'Aeronautica militare reale australiana ha un presidio permanente nell'isola di Penang.

Ma l'autentico punto di forza della relazione sta nei legami a livello di istruzione. Oltre trecentomila studenti malaysiani hanno studiato in Australia e tutte le migliori istituzioni della Malaysia possono contare sui servigi di connazionali laureatisi nelle università australiane. Oggi più di ventimila cittadini malaysiani studiano in Australia e, attualmente, quattro università australiane hanno istituito dei propri campus in Malaysia.

Formalmente, le relazioni dipendono largamente dall'intesa personale tra i leader politici. Forse gli anni Ottanta sono stati il periodo peggiore delle relazioni bilaterali, quando l'allora primo ministro australiano Paul Keating insultò l'allora collega malaysiano, Mahathir Mohamad, chiamandolo "il recalcitrante Mahathir".

Malgrado una lunga storia, la relazione tra i due Paesi si è elevata al livello di "partnership strategica", che l'establishment politico malaysiano posiziona ampiamente su un gradino più basso rispetto all'IA-CEPA che l'Australia ha contratto con l'Indonesia. E ciò nonostante la Malaysia sia uno dei dieci principali partner commerciali dell'Australia.

---

4 L'autore si riferisce alla cosiddetta "Malayan Emergency", ovvero, allo stato di emergenza dichiarato il 18 luglio 1948 dalle autorità britanniche, che allora controllavano e amministravano il territorio della penisola, a seguito di due distinti attentati perpetrati due giorni prima dal Partito comunista malay. Lo stato di emergenza fu revocato nel 1960 [N.d.T.].

I cittadini comuni della Malaysia esprimono un giudizio positivo sull'Australia, corroborato dal grande numero di malaysiani che hanno studiato in Australia o visitato il Paese da turisti. Quasi duecentomila malaysiani hanno una residenza permanente in Australia, più del doppio rispetto ai cittadini di nazionalità indonesiana. È possibile trovare professionisti di origine malaysiana in ogni settore produttivo dell'economia australiana

Tuttavia, la percezione dell'Australia tra i malaysiani è alterata dal fattore razziale. Il 90% e oltre dei migranti provenienti dalla Malaysia appartengono alle comunità non malay, l'etnia dominante della Federazione. Più dell'80% degli studenti malaysiani che sono finanziati con fondi privati nelle istituzioni australiane sono di etnia non malay. Molti sono scappati in Australia per fuggire dalle politiche economiche e sociali pro-*Bumiputera*[5].

L'ascesa dell'Islam conservatore

Negli anni recenti, la percezione che Indonesia e Malaysia hanno dell'Australia è stata influenzata dall'ascesa dei movimenti dell'Islam conservatore in entrambi i Paesi. Sebbene l'influenza sia più forte in Malaysia che in Indonesia, questi gruppi hanno qualche convinzione che li unisce. Tra di loro c'è chi pensa che l'Australia sia troppo vicina a Israele a causa dei suoi legami con gli Stati Uniti. In questo senso non ha certamente aiutato la possibilità che il governo australiano trasferisse la propria ambasciata da Tel Aviv a Gerusalemme. L'Australia ha fatto marcia indietro a seguito delle proteste ufficiali avanzate dai governi di Giacarta e Putrajaya[6]. Gran parte dei musulmani indonesiani e malaysiani hanno interpretato la ventilata decisione come il tentativo di emulare gli Stati Uniti.

Vi è poi la questione dei gruppi del terrorismo di matrice islamista. Molti movimenti conservatori in Indonesia e in Malaysia non li considerano come gruppi "terroristici", anzi alcuni di essi ritengono che stiano portando avanti il "jihad" contro l'Occidente cristiano. Dai molti sondaggi effettuati nei due Paesi emerge chiaramente il sostegno allo Stato Islamico (*Islamic State*, *IS*) e ad altri gruppi dell'Islam radicale, perlomeno quando la campagna da essi perseguita abbia come bersaglio i cristiani. Infatti, i miliziani indonesiani e malaysiani unitisi all'IS hanno raggiunto un numero sufficiente da poter formare una propria brigata[7]. Molti di questi movimenti vedono l'Australia come un Paese "cristiano", malgrado le statistiche ufficiali confermino che il numero degli australiani che si professa cristiano sta lentamente diminuendo[8].

È qui doveroso precisare che questi gruppi sono ancora una minoranza in entrambi i Paesi, ma ci sono pochi dubbi sulla loro crescente influenza sulla società. Se il sostegno diretto alle loro azioni radicali è limitato, i loro proclami contro l'Occidente e i cristiani ottengono un più ampio sostegno tra la comunità islamica. Finché

---

[5] Durante il periodo di attuazione delle politiche pro-*Bumiputera*, la Malaysia discriminava sistematicamente i suoi cittadini appartenenti alle minoranze etniche non malay, in particolar modo cinesi e indiani. Ciò ha causato una "fuga di cervelli" che ha visto privare il Paese di un vasto numero di figure professionali, in gran parte non malay, che hanno lasciato la Malaysia per perseguire le proprie carriere all'estero. Si stima che la cifra oscilli tra uno e due milioni. In merito, cfr. Banca mondiale (2011), "Malaysia economic monitor: brain drain", disponibile online al link http://documents.worldbank.org/curated/en/282391468050059744/Malaysia-economic-monitor-brain-drain.

[6] È il nuovo centro amministrativo federale della Malaysia, situato a pochi chilometri da Kuala Lumpur [N.d.T].

[7] Singh, J. (2015), "Katibah Nusantara: Islamic State's Malay Archipelago Combat Unit", *RSIS*, Commentary No. 126, disponibile online al link https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2015/05/CO15126.pdf

[8] Nel censimento più recente, risalente al 2016, solo il 52% degli australiani si identificava come cristiano, mentre il 30% dichiarava di non professare alcun credo religioso.

l'Australia continuerà a essere vista come un fedele alleato degli Stati Uniti, quel sentimento di rancore rivolto agli americani si estenderà anche all'Australia.

Quo vadis? I vicini che vivono all'ombra del Dragone

In sintesi, il riemergere dell'Islam conservatore in Indonesia e in Malaysia avrà un impatto negativo nei rapporti con l'Australia. Tuttavia, ciò può essere mitigato dall'incremento dell'interscambio commerciale e degli scambi culturali e i numeri saranno decisivi. Una delle ragioni per cui i malaysiani hanno oggi una immagine positiva dell'Australia è semplicemente dovuta al fatto che, rispetto al passato, ci sono più cittadini della Malaysia che hanno visitato il Paese. Quando l'Indonesia diverrà più ricca, non c'è nessuna ragione di dubitare che il numero di indonesiani che si recherà in Australia aumenterà in maniera considerevole.

Per l'Australia la buona notizia è che, malgrado sia vista con una certa diffidenza, i governi di Giacarta e di Putrajaya guardano con maggior scetticismo un altro Paese in particolare: la Cina. La postura aggressiva di Pechino nel Mare Cinese Meridionale ha significato che, indirettamente, qualcuno crede che l'Australia possa giocare un ruolo importante sia in Indonesia sia in Malaysia, ma non solo. Gran parte dei Paesi ASEAN ritiene ormai che l'ascesa della Cina sia inevitabile, ma le medie Potenze vicine come l'Australia, la quale aderisce al sistema di alleanze occidentale, hanno un ruolo nel temperare le azioni negative cinesi, specialmente nell'arena diplomatica.

La morale della favola per l'Indonesia e la Malaysia è la seguente: finché l'Australia sarà vincolata a entrambi i Paesi, l'Indonesia e la Malaysia saranno vincolate all'Australia. Esse non vedono l'Australia come "parte" della regione[9] né come un Paese "asiatico", malgrado il governo di Canberra sostenga di rappresentare un Paese multiculturale dai legami profondi con l'Asia. Di fatto, agli occhi dei vicini settentrionali, il continente australiano rimane ancora un "Paese di bianchi" più in linea con il mondo occidentale. Indonesia e Malaysia vedono cioè l'Australia semplicemente come un vicino "bianco occidentale", il portato storico del colonialismo europeo. Riconoscono che essa sia ben disposta a coinvolgerli negli affari regionali, mentre i due Paesi del Sudest asiatico vogliono allacciare rapporti migliori con Canberra, ma l'Australia non sarà mai pienamente accettata come parte del *Nusantara*[10]: alla luce di questo, non è nulla di più se non un buon vicino.

Traduzione dall'inglese a cura di Raimondo Neironi

Questo articolo è apparso nel numero di RISE "Il 'Vicino Nord' dell'Australia", Vol. 5 (1), 2020.

[9] Non è un caso che non ci sia un concreto supporto da parte dell'Indonesia e della Malaysia all'adesione dell'Australia all'ASEAN. C'è però qualcuno, all'interno della diplomazia australiana, che auspica che possa diventarne membro in futuro.

[10] Con questo termine si intendono gli Stati dell'arco marittimo della regione del Sudest asiatico: Indonesia, Malaysia, Singapore, Brunei, Filippine e Timor Est. Si contrappone al cosiddetto "Sudest asiatico continentale", ovvero la penisola indocinese [N.d.T.].

La *Free and Open Indo-Pacific* giapponese alla prova dell'ASEAN

Giulio Pugliese

indice △

Non è un caso che il primo ministro giapponese Suga Yoshihide, subentrato ad Abe Shinzo a metà settembre 2020, abbia scelto due grandi Paesi dell'Associazione delle Nazioni del Sudest asiatico (*Association of Southeast Asian Nations*, *ASEAN*) come meta del suo primo tour diplomatico: Viet Nam e Indonesia. Del resto, lo stesso Abe visitò gli stessi Paesi (più la Thailandia, ora scenario di proteste democratiche) poco dopo l'insediamento al potere del dicembre 2012, con l'intenzione di attrarre i Paesi del Sudest asiatico attraverso programmi di cooperazione allo sviluppo e un inusuale ruolo di leadership nel mantenimento di beni pubblici internazionali negli oceani Pacifico e Indiano[1]. Prendeva così forma la *Free and Open Indo-Pacific*, una visione strategica già annunciata da Abe durante un discorso al Parlamento indiano verso lo scadere dell'effimera premiership del 2006-07[2]. Quella che a tutti gli effetti si potrebbe definire una grande strategia giapponese volta a controbilanciare l'influenza della Cina – nella macroregione che va dalle isole del Pacifico fino alle coste orientali dell'Africa – costituisce una svolta epocale per un Paese che ha tradizionalmente perseguito una politica estera di basso profilo dopo la pesante sconfitta culminata con l'olocausto nucleare. Per Tokyo, il Sudest asiatico costituisce il cuore pulsante del cosiddetto Indo-Pacifico, in funzione di interessi commerciali, politici e strategici. Una potenziale sfera di influenza cinese si tradurrebbe in asimmetrie economiche a favore di Pechino, e una proiezione di potenza che potrebbe facilmente recidere le sue linee di comunicazione marittima, rendendo il Mar cinese meridionale un "Lago Pechino", per dirla con le parole di Abe[3].

La diplomazia giapponese nel Sudest asiatico è stata tradizionalmente circoscritta a quella economica, ma sarebbe errato delimitarla entro un'ottica puramente mercantilista. Influenti decisori politici statunitensi premettero, già nel 1947-48, perché il Giappone venisse irrobustito economicamente in funzione antisovietica e non solo perché uno dei grandi centri industriali (e quindi, potenzialmente, militari) rimanesse allineato con Washington. Un Giappone prospero avrebbe occupato il vuoto lasciato dal collasso degli Imperi coloniali nel Sudest asiatico garantendo all'arcipelago, notoriamente povero di risorse naturali, un vitale sbocco economico. Al contempo, i Paesi scossi da tumultuosi processi postcoloniali avrebbero preferito il libero scambio col Giappone alle sirene del comunismo[4]. Così, il coinvolgimento del Giappone nel Sudest asiatico durante la Guerra fredda si inseriva appieno nell'ottica neomercantilista della cosiddetta "linea Yoshida" (*Yoshida rosen*), che dava precedenza alla ricostruzione economica a scapito della proiezione di potenza, come confermato dal corollario di Fukuda

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

[2] MOFA (2007), *Confluence of the Two Seas*, 22 agosto, disponibile online al link https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/pmv0708/speech-2.html

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

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

Takeo (la cosiddetta "dottrina Fukuda") del 1977. Di contro, la sola proiezione economica del Giappone nella regione, in Paesi ASEAN e non, avrebbe al contempo stabilizzato la regione dilaniata dalla guerra del Viet Nam contribuendo ad avviare il commercio intra-settoriale e le reti produttive regionali, una vera e propria "fabbrica Asia" (*Factory Asia*). Nel 1990 l'economia giapponese, tenendo conto del valore nominale del PIL, costituiva il 14% dell'economia mondiale e le economie dell'Asia orientale combinate (Cina, Hong Kong, Taiwan, Corea del Sud, "ASEAN-5", Viet Nam e India) corrispondevano al 50% del PIL giapponese; nel 2000 la percentuale arrivava al 70%[5]. A questi numeri corrispose un senso di autocompiacimento sul perdurare della *primacy* economica giapponese in Asia orientale, con poche serie minacce alla sicurezza nell'immediato post-Guerra fredda. Di contro, l'ascesa economica e militare della Cina, culminata nel sorpasso del PIL nipponico nel 2010 e lo sviluppo di forze di proiezione navali, ha richiamato l'attenzione degli strateghi giapponesi già a metà degli anni Duemila.

L'iniziativa di Tokyo a favore di un "Indo-Pacifico Libero e Aperto" (*Free and Open Indo-Pacific*, *FOIP*) ha assunto diverse trasmutazioni nel corso degli anni, ma la sua genealogia deve essere fatta risalire al cosiddetto "Arco della Libertà e della Prosperità" (*Arc of Freedom and Prosperity*, *AFP*), una visione strategica enunciata dall'allora ministro degli Esteri Aso Taro nel 2006. La mia ricerca sulla politica estera e di sicurezza del Giappone nei confronti della Cina, facilitata da *fieldwork* pluriennali a Tokyo e Washington D.C., fa risalire l'emergere di una grande strategia proprio alla ristretta cerchia di decisori politici attorno ad Abe e Aso – un suo sodale[6]. E l'avvento di una visione strategica giapponese che controbilanciasse più attivamente la Cina a livello militare ed economico mentre, sul fronte del *soft power,* coincideva non a caso con le iniziative dell'alleato americano, con cui l'establishment della sicurezza nazionale giapponese era arrivato a stabilire obiettivi strategici di comune accordo già nel 2005[7]. Ma l'AFP venne ritenuto indigesto dai Paesi dell'Asia sud-orientale e dal premier asiatista e conservatore vecchio stampo, Fukuda Yasuo, che succedette ad Abe nel 2007. Il timore riguardava un'esagerata securitizzazione dei mari del Sudest asiatico in funzione anticinese, con annessi toni neoconservatori che poco si sposavano con i diversi regimi autoritari in seno all'ASEAN.

Una componente securitaria è innegabile. Abe ha coerentemente premuto per una parallela opera di bilanciamento esterno della Cina attraverso le intese cordiali con India e Australia e un approfondimento dell'alleanza nippo-americana. Il *Quadrilateral Security Dialogue* (*QUAD*) – un'iniziativa promossa da Abe durante la sua prima esperienza di primo governo e resuscitata nel secondo – mira a coordinare le iniziative di tali potenze marittime in funzione della proiezione cinese nei mari. E si consideri che il QUAD è considerato il "centro della FOIP" dallo stratega che ha escogitato l'AFP[8]. Così, ad esempio, i due Governi Abe hanno ritrovato nelle esercitazioni militari congiunte uno strumento per per coordinare le operazioni della Marina giapponese con quelle dei membri del

---

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

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

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

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

QUAD, con l'eventuale allargamento ad attori europei. Premendo al contempo per una proiezione navale che andasse ben al di là del Mar cinese orientale, il secondo governo Abe ha coinvolto diversi Paesi ASEAN – Viet Nam e Singapore *in primis* – in scali strategici e diplomazia navale impensabile solo dieci anni fa. Va da sé che il Mar cinese meridionale, principale sbocco per i mari della Cina e teatro di numerose dispute territoriali e marittime con diversi Paesi ASEAN, sia stato al centro delle iniziative giapponesi.

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

Eppure, la componente securitaria della FOIP è rimasta immutata: il QUAD è stato resuscitato nel 2017, e i meeting si sono fatti via via più regolari, potenzialmente allargandosi ad altri Paesi. Pur se mosso da intenti chiaramente atti a negare una sfera di influenza cinese nel Sudest asiatico, e con una componente securitaria, il governo giapponese ha cercato di smussare gli angoli della FOIP già verso la fine del 2018, diminuendone la valenza strategica (sulla carta) ed enfatizzandone la libertà e l'apertura in senso economico anziché politico. Al contempo, Tokyo rassicurava Pechino riguardo la complementarità del FOIP con la *Belt and Road Initiative*, se non altro a livello retorico. Insomma, con l'inasprirsi delle relazioni sino-americane, Tokyo si ritagliava uno spazio per rassicurare i Paesi ASEAN circa il carattere costruttivo della FOIP giapponese. La *débâcle* dell'Arco della Libertà e della Prosperità è servita come monito.

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

---

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

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

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

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

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

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

Questo articolo è apparso nel numero di RISE "l Giappone nel Sudest asiatico", Vol. 5 (3), 2020.

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

Myanmar, "l'ultima frontiera" della diplomazia infrastrutturale del Giappone nel Sudest asiatico[1]

Giulia Garbagni

indice △

Un'amicizia di vecchia data

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

Durante gli anni di isolazionismo socialista imposto dal Generale Ne Win (1962-88), il Giappone mantenne un accesso privilegiato alla giunta militare e alla burocrazia birmana[3]. Adottando la linea del "dialogo silenzioso" (*shizuka na taiwa*) con il regime militare, Tokyo fece proprio il ruolo di ponte (*kakehashi*) tra le democrazie occidentali e il Myanmar[4], anche al rischio di generare tensioni con il suo alleato principale, gli Stati Uniti. Esemplare fu il rifiuto del Giappone di uniformarsi al pesante regime sanzionatorio di Stati Uniti e Comunità Economica Europea a seguito della sanguinosa repressione militare del 1988. Dopo un'interruzione simbolica di alcuni mesi, Tokyo riprese le relazioni diplomatiche e commerciali con il Myanmar all'inizio del 1989. Ed ancora, nel 1997, nonostante l'opposizione di Washington, il Giappone giocò un ruolo fondamentale nel facilitare l'accesso del Myanmar nell'Associazione delle Nazioni del Sudest asiatico (*Association of Southeast Asian Nations*, *ASEAN*[5]).

Il Myanmar ricopre una posizione particolare anche per Abe Shinzo, primo

---

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

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

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

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

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

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

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

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

L'eredità Ogata: tra *human security* e stato sviluppista all'estero

Il Giappone è stato il più convinto promotore, sia a livello ideologico sia finanziario, della *human security*, ovvero un paradigma di formulazione di politiche pubbliche emerso negli anni Novanta che antepone il livello umano di individui e comunità a quello nazionale dello Stato[11]. Il concetto ha avuto (e continua ad avere) un

---

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

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

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

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

[10] Summers, T. (2012), "(Re)positioning Yunnan: Region and Nation in Contemporary Provincial Narratives", *Journal of Contemporary China,* Vol. 21 (75), pp. 445-59.

[11] Il primo documento dell'ONU a delineare il concetto, lo *Human Development Report* del 1994, fu fortemente voluto da Matsuura Koichiro, un alto ufficiale dell'UNESCO. Nel 1998, l'allora primo ministro Obuchi Keizo annunciò la creazione dello *UN Trust Fund for Human Security* (*UNTFHS*), per il quale il Giappone servì come unico donatore fino al 2008. Kurusu, K. e Kersten, R. (2011), "Japan as an Active Agent for Global Norms: The Political Dynamics Behind the Acceptance and Promotion of 'Human Security'", *Asia-Pacific Review*, Vol. 18 (2), pp. 115-37.

successo globale[12]. In Giappone, nella fattispecie, ha raggiunto il culmine della sua influenza nell'ambito delle politiche APS grazie a Ogata Sadako, ex diplomatica alle Nazioni Unite[13] che dal 2003 al 2012 ricoprì il ruolo di presidente della JICA. Le riforme avviate da Ogata, finalizzate ad allineare l'APS giapponese con le norme dell'*human security* tramite una nuova Carta dell'APS (*ODA Charter*) adottata nel 2003, furono talmente radicali da divenire comunemente conosciute con il termine *Ogata shock*.

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

Questo atteggiamento, derivato dalla storia stessa dello sviluppo economico postbellico del Giappone, ha fatto sì che elementi tipici del cosiddetto "Stato sviluppista"[16] quali l'industrializzazione basata sulle esportazioni, la creazione di partnership tra pubblico e privato (le "PPP") e la preferenza per progetti infrastrutturali di larga scala si riflettessero anche nelle politiche APS verso il Sudest asiatico.[17] La predilezione giapponese per le grandi infrastrutture – ben visibile anche nei recenti esempi del "ponte dell'amicizia tra Giappone e Viet Nam" ad Hanoi o del "ponte Tsubasa" in Cambogia, entrambi inaugurati nel 2015 – ha attirato forti critiche per ciò che molti percepiscono come una mera manifestazione dello stato sviluppista all'estero, per cui l'APS si riduce a uno schema profittevole in cui gli aiuti allo sviluppo vanno a finanziare progetti la cui esecuzione è subordinata alla loro assegnazione a grandi compagnie giapponesi, secondo la logica dell'"aiuto legato" (*tied aid*[18]).

Nel caso del Myanmar, le tradizionali politiche APS giapponesi sono addirittura state definite come *tarenagashi*: un termine poco elegante che indica "incontinenza",

---

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

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

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

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

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

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

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

"rilascio di materiale tossico", e che descrive efficacemente un tipo di investimenti sconsiderato e dettato unicamente dall'immediato profitto economico (giapponese[19]). Infatti, grazie a una generosa e conveniente interpretazione della definizione di "assistenza umanitaria" – estesa fino a coprire non solo vere e proprie emergenze, ma anche il completamento di progetti infrastrutturali APS classificati come "urgenti[20]" – il Giappone ha saputo navigare i turbolenti anni del regime militare birmano restando fedele al principio dell'"economia prima della politica".

La nuova rotta strategica dell'APS: la "diplomazia delle infrastrutture" e le Zone Economiche Speciali

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

Possiamo individuare nel 2015 l'anno della svolta nelle politiche APS giapponesi verso il Sudest asiatico, allorché il governo Abe ha adottato sia la nuova "Carta per la cooperazione allo Sviluppo" (CCS), nel febbraio 2015, sia la "Partnership per infrastrutture di qualità" nel maggio 2015. La prima sancisce l'allineamento delle politiche APS alla "dottrina Abe" e al suo obiettivo di "pacifismo proattivo". La CCS 2015, infatti, legittima il ruolo del Giappone come distributore di APS in quanto "potenza globale responsabile" e "primo Paese sviluppato in Asia", stabilendo una corrispondenza precisa tra "la pace e la prosperità" della regione e la sicurezza nazionale del Giappone[23].

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

---

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

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

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

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

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

(benvenuto) di ciò che veramente conta: lo sviluppo economico "di alta qualità".

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

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

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

La ZES di Thilawa rappresenta pienamente l'approccio "ibrido" del governo Abe all'APS, un approccio che combina metodi sviluppisti con obiettivi strategici. Infatti, da una parte, il progetto soddisfa la maggior parte dei requisiti di uno "stato sviluppista all'estero": per prima cosa, una PPP con aziende storicamente

---

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

[25] Ufficio del primo ministro del Giappone. 'Dai 21 kai Kokusaikoryu Kaigi "Ajia no Mirai" Bansankai – Abe Naikaku Sori Daijin Supichi' [Discorso del primo ministro Abe alla cena della XXI Conferenza Internazionale "The Future of Asia"], 21 maggio 2015, disponibile online al link http://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement/2015/0521speech.html.

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

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

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

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

impegnate in grandi progetti infrastrutturali di APS; il focus sul settore manifatturiero per l'esportazione; e, infine, una mancata considerazione per l'impatto della ZES sulle comunità locali, con episodi di espropriazioni di terreni e conseguenti ricollocamenti forzati di interi villaggi[30]. Dall'altra, Thilawa rientra appieno nell'era "post-Ogata": un'era dove la *human security* è stata pienamente sostituita dalle priorità della *national security* secondo un modello di "diplomazia economica statale" dettata da obiettivi strategici[31]. Di conseguenza, i principi centrali del modello Ogata quali la centralità degli individui (e non dello Stato), la priorità della riduzione della povertà (e non della crescita economica), e lo sviluppo di "infrastrutture sociali" dal basso verso l'alto (invece di infrastrutture di tipo "hard" imposte dall'alto) sono ora subordinati a obiettivi strategici.

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

Questo articolo è apparso nel numero di RISE "l Giappone nel Sudest asiatico", Vol. 5 (3), 2020..

[30] Gabusi, G. e Boario, M. (2020), "Industrial Policy and Special Economic Zones: Engaging Transformation in a Globalized World", in Simpson A. e Farrelly, N. (a cura di), *Myanmar: Politics, Economy and Society*. Abingdon: Routledge, pp. 120-35.

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

L'importanza del Giappone nell'Indo-Pacifico: in equilibrio tra fiducia e geopolitica

Gianluca Bonanno

indice △

Siamo di fronte a una nuova era. Avvenimenti di portata mondiale stanno scuotendo le fondamenta di una regione, l'Asia, che non solo è il centro dello sviluppo economico di questo secolo, ma è anche purtroppo il centro di tensioni geostrategiche potenzialmente apocalittiche. Mentre per molti, ormai, il concetto interdisciplinare di "secolo asiatico" è una nozione certa e ben argomentata, c'è ancora molta confusione sulla definizione del termine "asiatico", da cui dipendono l'interpretazione e le conseguenze geopolitiche di chi e come ha il diritto di approcciarsi alla regione e interagire con essa. Una regione che in pochi decenni ha cambiato più volte confini, comprendendo prima solo i Paesi dell'Asia orientale, per poi allargarsi all'"Asia-Pacifico", fino ad arrivare con prepotenza, negli ultimi anni, ad un ancora non bene identificato "Indo-Pacifico". In termini geografici, questa regione ormai indica uno spazio compreso fra gli oceani Indiano e Pacifico, senza tuttavia stabilire quali Paesi abbiano diritto a farne parte. Anzi, i limiti geografici dell'Indo-Pacifico variano di molto nelle definizioni che diversi governi, facenti parte o meno della regione, hanno inserito nei loro documenti ufficiali.

Pochi, infatti, si rendono davvero conto di come le percezioni dei singoli stati siano di fondamentale importanza non solo nel riconoscimento di una regione geostrategica, ma soprattutto nelle scelte politiche che ne conseguono. Le regioni geostrategiche sono costrutti sociali non univocamente definibili e, in quanto tali, è facile capire come la loro definizione cambi ogniqualvolta cambino i venti. Se poi, come nel caso dell'Indo-Pacifico, l'intenzione è quella di includere quasi mezzo mondo in uno schema comune, si capisce quanto un maggior numero di Paesi aderenti non aiuti a raggiungere facilmente un consenso sulla sua definizione.

Per quale motivo, allora, si è arrivati al voler identificare una nuova regione? E perché in questo momento storico? Le ragioni sono chiaramente molteplici e interdipendenti, ma una attenta analisi ci rivela come, in realtà, i riferimenti ufficiali all'Indo-Pacifico siano molto più antichi del famoso discorso del 2007, tenuto dall'allora primo ministro giapponese Abe Shinzo al Parlamento indiano[1]. Già negli anni 1920 e 1940, in Europa come in Asia, il termine era stato usato in riferimento all'importanza che la confluenza dei due oceani aveva e avrebbe avuto nello sviluppo di influenze geostrategiche[2]. Alcuni Paesi asiatici, come ad esempio l'Indonesia, hanno da sempre preferito il termine Indo-Pacifico.

La transizione degli ultimi quindici anni nell'utilizzo del termine riflette i crescenti dibattiti politici riguardanti la necessità di garantire accordi di sicurezza fra stati, senza danneggiarne le interdipendenze economiche. Questo perché le visioni

[1] Cfr. Discorso del primo ministro Abe Shinzo, dal titolo, "Confluence of the Two Seas", pronunciato davanti al Parlamento della Repubblica di India, 22 agosto 2007, disponibile online al link https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/pmv0708/speech-2.html.

[2] Pulipaka, S. e Musaddi, M. (2021), "In Defence of the Indo-Pacific Concept", Observer Research Foundation, Issue Brief n. 493, settembre, disponibile online al link https://www.orfonline.org/research/in-defence-of-the-indo-pacific-concept/#_edn2.

politiche e gli interessi militari dei molti stati della regione sono spesso in contrasto, ma le interdipendenze economiche che si sono create in Asia, soprattutto dopo la crisi finanziaria del 1998, sono tali da non poter essere modificate con leggerezza.

È importante notare come, in quasi un secolo di storia recente, nessuno dei Paesi asiatici sia riuscito a risolvere pacificamente le numerose dispute territoriali e marittime che costellano la regione. Le tensioni territoriali nel Mar cinese meridionale e intorno alla penisola coreana e, soprattutto, le crescenti provocazioni nello stretto di Taiwan ci fanno assaporare elementi di Guerra fredda asiatica, che potrebbe essere molto più preoccupante dell'attuale situazione che si sta verificando in Ucraina. Le dispute, infatti, spesso coinvolgono più Paesi, di conseguenza la battaglia per la supremazia tra gli Stati Uniti e la Cina nell'Indo-Pacifico si sta già combattendo, su molti fronti.

Sebbene nel campo militare ci sia ancora, per fortuna, molta prudenza, sul fronte economico e commerciale Stati Uniti e Cina sono ai ferri corti già da tempo[3]. Tuttavia, nel dibattito sull'Indo-Pacifico si finisce troppo spesso per semplificare l'intricata rete di influenze in uno scontro tra Stati Uniti e Cina, e le loro sfere di influenza. Niente di più impreciso. Sebbene le due Potenze incidano pesantemente sulle decisioni prese nella regione, due importanti fattori esulano da questa dicotomia: il fatto che molti Paesi non riconoscano gli Stati Uniti come facenti parte della regione, data la lontananza; e il fatto che la Cina resti indubbiamente il maggior partner commerciale di quasi tutti i Paesi coinvolti.

Che cosa cambia, quindi, nella definizione di cooperazione regionale nell'Indo-Pacifico? Non è del tutto infondato affermare che molte politiche statunitensi siano dirette principalmente a un contenimento militare ed economico della Cina, che Washington vede sempre più aggressiva e come una minaccia all'ordine liberale internazionale. Allo stesso tempo, altri Paesi dell'Indo-Pacifico non riescono a immaginare come gli Stati Uniti possano effettivamente proteggere i loro interessi territoriali e commerciali, quando le ultime amministrazioni americane hanno continuato in maniera veemente a promuovere una politica di *America First*, in qualsiasi campo.

D'altra parte, in un contesto in cui la Cina si appresta a diventare la maggiore economia mondiale, con il potere quindi di cambiare le regole del gioco a livello globale, molti Paesi della regione sono sempre più preoccupati della nuova presa di coscienza di Pechino, in grado ormai di opporsi con la forza a qualsiasi ordine mondiale a guida statunitense per promuovere un ordine alternativo, ovvero schemi alternativi di nuova dipendenza e assoggettamento economici, con una Cina leader. La *Belt and Road Initiative* (*BRI*) è una chiara espressione di questo cambiamento[4].

Si è venuto a creare, quindi, negli ultimi due decenni, un sempre più pressante desiderio da parte dei Paesi dell'Indo-Pacifico di organizzarsi per formulare schemi autoctoni di collaborazione che includano progetti di sicurezza e di crescita economica. Insomma, una "Asian security for Asians". Un cambiamento epocale che indica una presa di coscienza collettiva da parte di Paesi che finora hanno dovuto sempre correre ai ripari. Il problema resta comunque dover dare una struttura a questi nuovi schemi. Una struttura richiede inevitabilmente una figura di leader, che deve essere allo stesso tempo potente ma anche non bellicoso.

---

[3] Coxhead, I. (2022), *The US-China Trade War and Prospects for ASEAN Economies*, IDE Research Columns, IDE-JETRO, disponibile online al link https://www.ide.go.jp/English/ResearchColumns/Columns/2022/ian_coxhead.html.

[4] Cfr. Aamir, A. *et al.* (2022), "Initiative at Tipping Point: Pakistan, Sri Lanka Debt Crises Threaten Beijing's Regional Influence", *Nikkei Asia*, 10 agosto, disponibile online al link https://asia.nikkei.com/Spotlight/The-Big-Story/Road-to-nowhere-China-s-Belt-and-Road-Initiative-at-tipping-point.

La classe politica giapponese degli ultimi due decenni ha visto in questo un'opportunità ideale per ristabilire con decisione la posizione internazionale del Giappone nella regione, risollevarne le sorti economiche del post-boom economico e affermarsi come baluardo di libertà e democrazia asiatica, in Asia e per gli asiatici. Con un passato di nazione commerciale marittima, l'interesse del Giappone per l'Asia non è certo scomparso a seguito della schiacciante sconfitta e relativo ridimensionamento territoriale della Seconda guerra mondiale. Il Paese, grazie anche a ingenti aiuti esteri, si è semplicemente demilitarizzato, ma ha continuato a sviluppare fortissimi legami economici con tutti i Paesi asiatici, specialmente con quei Paesi che più avevano sofferto la presenza militare nipponica. Grazie alla *Pax americana*[5], il Giappone non dovette preoccuparsi della sua sicurezza nazionale e poté così concentrarsi nell'esportazione massiccia di progetti di investimento di alta qualità. Decenni di questi progetti hanno cementificato nei Paesi asiatici un elevato livello di fiducia e dipendenza tecnologica nei confronti del Giappone, uno stato albino in Asia, ossia una democrazia fondata sul rispetto della legge e delle regole in generale, sul rispetto di valori cosiddetti fondamentali come la libertà individuale e i diritti umani.

È stato quindi relativamente facile per la classe politica giapponese, guidata da Abe Shinzo, rispondere all'insicurezza dettata dai recenti sviluppi regionali qui sopra descritti e proporre proattivamente il Giappone agli stati dell'Indo-Pacifico come precursore di un nuovo schema di collaborazione regionale che possa portare beneficio a tutti, senza preoccupazioni di tipo militare o di isolamento economico. Ecco, quindi, la nascita del concetto di *Free and Open Indo-Pacific* (*FOIP*), ossia un nuovo ordine regionale internazionale basato su regole e principi condivisibili quali libero scambio, libertà di navigazione e il severo rispetto delle regole contrattuali di cooperazione[6]. I comportamenti delle ultime amministrazioni statunitensi (riguardo, ad esempio, il ritiro da accordi commerciali quali la *Trans-Pacific Partnership*[7]) hanno certamente accelerato le intenzioni giapponesi nell'assumere un ruolo decisamente più propositivo rispetto ai decenni passati.

La securitizzazione degli accordi commerciali, secondo il modello di *engagement* statunitense, spaventa i Paesi asiatici. Gli equilibri sono cambiati e gli schemi regionali che gravitano unicamente intorno ad accordi militari non sono più una soluzione pratica. La strategia da leggere tra le righe della FOIP è che se una nazione riesce ad attribuire un valore aggiunto ai propri investimenti esteri, fornendo assistenza tecnologica e strutturale in maniera trasparente, come ha fatto finora il Giappone, scaturiranno dei patti bilaterali anche di sicurezza militare come risultato naturale dettato da una fiducia economica e tecnologica fondata sulla protezione reciproca dei rispettivi interessi nazionali. Questo è quello che sta accadendo tra il Giappone e un crescente numero di Paesi dell'Asia-Pacifico, sia bilateralmente, come ad esempio per Filippine[8] e Indonesia[9], sia in maniera più massiccia e strutturata in

[5] Per una definizione completa del termine, cfr. il seguente link disponibile online https://politicaldictionary.com/words/pax-americana/.

[6] Watanabe, T. (2019), "Japan's Rationale for the Free and Open Indo-Pacific Strategy", *The Sasakawa Peace Foundation*, 30 ottobre, disponibile online al link https://www.spf.org/iina/en/articles/watanabe_01.html.

[7] Heath, T.R. (2017), "Strategic Consequences of US Withdrawal from TPP", *The RAND Blog*, Commentary, 27 marzo, disponibile online al link https://www.rand.org/blog/2017/03/strategic-consequences-of-us-withdrawal-from-tpp.html.

[8] The Associated Press (2022), "Japan, Philippines Seek Pact to Further Defense Co-operation", 9 aprile, disponibile online al link https://www.asahi.com/ajw/articles/14594691.

[9] Sankei Shimbun (2021), "Japan Offers to Jointly Build Warship with Indonesia", 21 maggio, disponibile online al link https://japan-forward.com/japan-offers-to-jointly-build-warship-with-indonesia/.

tutta la regione (come, ad esempio, lo schema del *Quadrilateral Security Dialogue* (*QUAD*) e le recenti esercitazioni navali congiunte *Malaba*[10]).

Seguendo una chiara linea di non intervento negli affari di politica interna dei Paesi con cui collabora, il Giappone ha negli anni affinato le sue strategie diplomatiche, soprattutto già a cominciare dalla cosiddetta dottrina Fukuda degli anni Settanta e Ottanta, e ancora prima dalla dottrina Yoshida del Primo dopoguerra. Il Giappone, in altre parole, non si propone di promuovere direttamente la democrazia o il rispetto dei diritti umani come *conditio sine qua non* per poter allacciare accordi con altri Paesi, né le condizioni politiche interne di quegli stessi Paesi sono mai state un ostacolo ad avere rapporti diplomatici e commerciali. In questo senso, il Giappone vede la promozione di questi ideali, comunque ritenuti fondamentali, come un risultato a lungo termine. Così facendo, decenni di continui aiuti allo sviluppo (*Official Development Assistance, ODA*), trasparenti e di gran lunga superiori in qualità e quantità a quelli di qualsiasi altro stato, hanno certamente contribuito a cementare nelle menti delle popolazioni dell'Asia-Pacifico quel senso di fiducia che sta ora permettendo a un'economia ora stagnante e a uno stato senza esercito attivo – il Giappone possiede per Costituzione solamente forze di difesa limitate e non utilizzabili per attacchi cosiddetti preventivi – di proporsi come ago della bilancia del nuovo secolo asiatico.

Per quanto eticamente discutibile come scelta e per quanto sembri, inoltre, impossibile da mantenere soprattutto dopo gli sviluppi recenti nell'ordine mondiale (si vedano gli abusi di diritti umani in Cina e in Myanmar, o la recente invasione russa in Ucraina), questo approccio è per natura inclusivo, in quanto non è atto ad isolare per principio nessun Paese voglia far parte della FOIP, ammesso ovviamente che si impegni a rispettare le regole contrattuali che lo governano. Viste quindi alcune accuse rivolte al rispetto dei valori democratici e alle libertà individuali nella politica interna giapponese degli ultimi anni[11], si potrebbe dire che la FOIP abbia davvero tutti i requisiti per far sedere al tavolo dei negoziati chiunque, buono o cattivo, a patto che rispetti alcune regole fondamentali. Si tratta, quindi, di un compromesso molto adatto all'attuale situazione in cui si trovano i Paesi dell'Indo-Pacifico.

Le complesse e intricate dinamiche di interdipendenza economica e di sicurezza descritte fin qui hanno infatti portato i Paesi di questa regione, senza esclusioni, ad adottare una strategia cosiddetta di *hedging*, ossia un "si salvi chi può" geopolitico: i singoli stati cercano di instaurare accordi con più stati esteri possibili, così da diminuire i rischi di dipendenza economica e strategica e, allo stesso tempo, aumentare i vantaggi a breve termine, soprattutto in termini commerciali. È questa una pratica certamente non sostenibile nel lungo termine, ma lo stato attuale delle dinamiche regionali davvero non lascia molte altre possibilità.

Ciò è particolarmente vero per gli stati più piccoli o con i governi più deboli, ancor più se periferici. Se è innegabile, infatti, la rilevanza geopolitica di regioni come Taiwan, la penisola coreana e il Mar cinese meridionale, troppo spesso non si attribuisce a estesissime zone periferiche la stessa importanza strategica, la quale è tuttavia indelebilmente impressa nella memoria storica giapponese.

Grazie ai trattati internazionali che regolano le zone di influenza territoriali e marittime, come per esempio la *United Nations Convention on the Law of*

---

[10] Kaushik, K. (2021), "Explained: The Malabar Exercise of QUAD Nations, and Why It Matters to India", *The Indian Express*, 31 agosto, disponibile online al link https://indianexpress.com/article/explained/malabar-exercise-of-quad-nations-why-it-matters-to-india-7472058/.

[11] Miki, Y. (non datato), "Facing a Crisis of Democracy, Japan's Civil Society Groups Fight for Accountability", *Civicus*, disponibile online al link https://www.civicus.org/index.php/re-imagining-democracy/stories-from-the-frontlines/3468-facing-a-crisis-of-democracy-japan-s-civil-society-groups-fight-for-accountability.

the Sea (*UNCLOS*) il Giappone – e, di conseguenza, la FOIP – ha ben chiara l'importanza di tutti quegli stati insulari che si estendono per tutto il Pacifico Meridionale. Dimenticati da quasi tutti, sia di lontani Stati Uniti sia dalla vicina Australia, essi sono stati invece supportati in maniera continuativa dal Giappone non solo attraverso progetti di sviluppo e commerciali, ma anche da delegazioni diplomatiche e consolari ufficiali e permanenti. È possibile affermare, senza troppi dubbi, che in anni recenti il Giappone sia stato l'unico Paese estero corso in difesa di questi stati, all'apparenza così insignificanti, ma di un'importanza geostrategica incalcolabile. A difesa di questa tesi sono gli innumerevoli tentativi della Cina di impossessarsi, attraverso metodi molto discutibili e poco leciti, di un gran numero di territori e isole, zone cosiddette speciali, ma a tutti gli effetti avamposti strategici per il controllo non solo di ampie risorse naturali, ma anche per allargare la propria presenza militare, penetrando di fatto le linee di difesa di altri Paesi. Si vedano per esempio i casi delle isole Salomone[12], delle Marshall[13] o di Tonga[14], recentemente cadute sotto i riflettori dei media internazionali.

Indubbiamente, quindi, il Giappone e la sua visione della FOIP hanno oggettivamente portato una ventata di speranza in una regione dove le tensioni politiche ed economiche sembrano solamente aumentare. Tuttavia, recenti sviluppi nella politica interna ed estera del Giappone stesso, non correlati ma certamente influenzati dalla prematura dipartita di Abe, la figura politica che è stata la mente e il braccio del governo degli ultimi quindici anni, metteranno a dura prova l'effettiva capacità del Paese del Sol Levante di non solo mantenere, ma anche esercitare una posizione di leadership nell'Indo-Pacifico.

Oltre a fattori interni e di successione politica, altri partner occidentali influenti e altrettanto presenti nella regione, in primis gli Stati Uniti, l'Unione Europea e l'Australia, hanno manifestato i loro dubbi nell'approccio certamente pragmatico, ma eticamente discutibile del Giappone nei confronti di governi dittatoriali e autoritari, come Cina e Myanmar, per esempio, facendo pressioni affinché il governo nipponico mantenga una linea più dura nei loro confronti, limitando la cooperazione diplomatica e commerciale. Così facendo però, verrebbero meno le caratteristiche proprie della FOIP, e della stessa azione del Giappone, e si rischierebbe di tornare a quella impasse diplomatica che lascerebbe ognuno in balìa di se stesso. Proprio ciò che, soprattutto in questi anni di tensione, non dovrebbe succedere nella regione. Le sorti della FOIP risiedono nell'abilità dei prossimi governi giapponesi di migliorare le politiche regionali iniziate da Abe, evitando indubbiamente le ripercussioni poco democratiche subite dalla popolazione giapponese negli ultimi anni, ma anche mantenendo un atteggiamento allo stesso tempo inclusivo e trasparente anche nei confronti di governi che perpetuano impunemente gravi violazioni e ingiustizie sociali.

Questo articolo è apparso nel numero di RISE "Il Giappone nell'Indo-Pacifico", Vol. 7 (1), 2022.

[12] Beattie, E. (2022), "Solomon Islands Lurch Toward Despotism as China Debt Deepens", *Nikkei Asia*, agosto, disponibile online al link https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Indo-Pacific/Solomon-Islands-lurch-toward-despotism-as-China-debt-deepens.

[13] Mao, F. (2022), "Marshall Islands: Chinese Pair Plotted 'Mini-state' in Pacific Nation", *BBC News*, 9 settembre, disponibile online al link https://www.bbc.com/news/world-asia-62830548.

[14] Enoka, T.K. (2022), "China Insists Tonga Loans Come with 'No Political Strings Attached'", *The Guardian*, 29 giugno, disponibile online al link https://www.theguardian.com/world/2022/jun/29/china-tonga-loans-no-political-strings-attached-pacific.

Stati Uniti e Indonesia: gli alti e bassi delle relazioni strategiche

Fitriani

indice △

L'Indonesia e gli Stati Uniti (USA) hanno una relazione lunga e dinamica sin dall'apertura dell'ambasciata americana a Giacarta nel 1949. I due Paesi sono accomunati da una popolazione numerosa e dal sistema politico democratico, elementi che potrebbero costituire la base di una forte cooperazione. Ma non sempre è così.

Si potrebbe affermare che l'Indonesia sia in debito con gli USA per la sua indipendenza poiché, senza la fine della Seconda guerra mondiale, il Paese avrebbe vissuto un calvario ben più lungo sotto l'invasione giapponese. Ciononostante, la linea politica statunitense durante la Guerra fredda ha tollerato lo sterminio di migliaia di indonesiani simpatizzanti della sinistra, sostenendo l'ascesa militarista al potere del presidente Suharto[1]. Sostenendo il leader indonesiano, gli USA sono stati, tra il 1970 e il 1990, il principale fornitore di aiuti, tecnologia e addestramento militari per l'Indonesia[2]. Un numero significativo di ufficiali militari indonesiani partecipò ai programmi di formazione e di addestramento militare negli USA, arrivando a ricoprire cariche di alto livello al loro ritorno. Questo investimento ha prodotto effetti a lungo termine: secondo i dati del 2015, circa il 16% dei generali dell'esercito indonesiano ha svolto attività di formazione negli USA[3].

Nel periodo della Guerra fredda, i due Paesi conducevano abitualmente esercitazioni militari congiunte con la partecipazione di unità militari d'élite, tra cui le forze speciali indonesiane (*Kopassus*). Questa collaborazione diventò problematica quando i *Kopassus* furono accusati di essere coinvolti nelle gravi violazioni dei diritti umani avvenute nel 1991 in occasione del massacro di Santa Cruz, a Timor Est[4], e nei rapimenti di attivisti antigovernativi nel 1998[5]. Washington sospese, di conseguenza, la vendita di armi e pezzi di ricambio militari, nonché il programma di istruzione e formazione militare internazionale (IMET[6]). In seguito, fu emanata la "legge Leahy", che vietava di fornire assistenza militare alle unità delle forze di sicurezza straniere responsabili di aver violato impunemente i diritti umani[7].

---

[1] Human Rights Watch (HRW) (2017), "Indonesia: US Documents Released on 1965-66 Massacres", *Human Rights Watch*, 18 ottobre, disponibile online al link https://www.hrw.org/news/2017/10/18/indonesia-us-documents-released-1965-66-massacres.

[2] Murphy, A.M. (2010), "US Rapprochement with Indonesia: From Problem State to Partner", *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 32 (3), pp. 362-87.

[3] Laksmana, E.A. (2018), "Are Military Assistance Programs Important for US–Indonesia Ties?", *East Asia Forum*, 18 aprile, disponibile online al link https://www.eastasiaforum.org/2018/04/18/are-military-assistance-programs-important-for-us-indonesia-ties/.

[4] HRW (1991), "East Timor: The November 12 Massacre and Its Aftermath", 12 dicembre, disponibile online al link https://www.hrw.org/legacy/reports/pdfs/i/indonesa/indonesi911.pdf; Wenas Inkiriwang, F. (2020), "The Dynamic of the US-Indonesia Defence Relations: The 'IMET Ban' Period", *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 74 (4), pp. 377-93.

[5] Priest, D. (1998), "US Military Trains Foreign Troops", *Washington Post*, 12 luglio, disponibile online al link https://www.washingtonpost.com/wp-srv/national/longterm/overseas/overseas1a.htm.

[6] Wenas Inkiriwang, F. (2021), "'Garuda Shield' vs 'Sharp Knife': Operationalising Indonesia's Defence Diplomacy", *The Pacific Review*, Vol. 34 (6), pp. 871-900.

[7] Wenas Inkiriwang, "The Dynamic of ...", cit.

I legami militari con gli USA furono completamente interrotti quando l'Indonesia conobbe la transizione democratica tra la fine degli anni Novanta e l'inizio degli anni Duemila sotto il presidente B.J. Habibie e la situazione si aggravò durante il mandato del successivo presidente Abdurrahman Wahid, quando una serie di manifestazioni antiamericane costrinse alla chiusura temporanea dell'ambasciata statunitense a Giacarta[8]. Vi furono animosità da entrambe le parti: gli indonesiani erano contrariati dalla "guerra al terrorismo" intrapresa a seguito degli attentati dell'11 settembre, mentre Washington lamentava la mancata collaborazione dell'Indonesia nelle indagini sull'uccisione di due suoi concittadini nell'area di conflitto di Papua nel 2000, a cui seguì il congelamento, da parte degli Stati Uniti, di seicentomila dollari destinati all'addestramento di funzionari e ufficiali militari indonesiani[9].

L'antiterrorismo è stato un tema controverso per le relazioni diplomatiche tra i due Paesi. L'invasione dell'Afghanistan guidata dagli USA fu interpretata come una guerra all'Islam, il credo di oltre il 90% della popolazione indonesiana, suscitando la richiesta di mettere al bando le merci americane e di deportare i cittadini statunitensi[10]. Durante la transizione dell'Indonesia verso la democrazia, i politici che avevano bisogno di guadagnare voti erano meno inclini a schierarsi con gli USA. Per questo motivo, Giacarta reagì con apprensione alla richiesta di Washington di punire severamente il responsabile dell'attentato di Bali, Abu Bakar Bashir, sottolineando che non vi erano sufficienti prove a sostegno di tale richiesta[11].

Gli sforzi per recuperare le relazioni nel campo della difesa si concretizzarono, infine, nel 2003, quando la presidente indonesiana Megawati visitò la Casa Bianca, facendo ammenda per le dichiarazioni irragionevoli del suo vicepresidente Hamzah Haz, secondo il quale gli attacchi terroristici "purificherebbero" gli Stati Uniti dai loro "peccati[12]". La visita di Megawati riuscì a ricucire i rapporti interrotti e portò all'accordo per il proseguimento dell'IMET e all'avvio di programmi di *fellowship* regionali per la difesa e l'antiterrorismo[13]. L'accordo prevedeva un contributo statunitense di cinquanta milioni di dollari per l'addestramento, da un lato, alla lotta al terrorismo con metodi non letali[14] e al processo di ravvicinamento per il ripristino delle relazioni militari, anche se la partecipazione era ancora vietata al personale della difesa che si era macchiato fino ad allora di violazione dei diritti umani[15]. Nonostante la cooperazione militare fosse limitata a causa delle sanzioni, gli alti funzionari delle Forze armate di entrambi i Paesi potevano scambiarsi opinioni su questioni strategiche regionali e globali grazie all'istituzione del "Dialogo annuale sulla sicurezza Indonesia-USA" (IUSSD[16]).

Lo tsunami nell'Oceano Indiano del 2004 offrì l'opportunità di una collaborazione tra le Forze armate indonesiane e statunitensi nell'ambito del sostegno umanitario,

---

[8] Wenas Inkiriwang, "'Garuda Shield' ...", cit.

[9] Elegant, S. (2003), "Indonesia: US Teachers Killed at Mine", *The Time Magazine*, 10 febbraio, disponibile onlne al link https://content.time.com/time/subscriber/article/0,33009,421081,00.html.

[10] *Ibidem*.

[11] *Ibidem*.

[12] *Ibidem*.

[13] The White House (2003), "US and Indonesia Joint Statement", 22 ottobre, disponibile online al link https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/10/20031022-1.html.

[14] Murphy, *op. cit*.

[15] Comer, C.K. (2010), "Leahy in Indonesia: Damned If You Do (and Even If You Don't)", Asian Affairs: An American Review, Vol. 37 (2), p. 68.

[16] Wenas Inkiriwang, "'Garuda Shield'...", cit.

che rappresentò il primo contatto di natura militare autorizzato dopo la legge Leahy. A ciò contribuì il fatto che il leader indonesiano dell'epoca, il presidente Susilo Bambang Yudhoyono, si era diplomato nell'ambito del programma IMET e godeva della fiducia degli USA. Viste le condizioni favorevoli, l'allora segretario di Stato americano Colin L. Powell ripristinò la vendita dei pezzi di ricambio militari statunitensi all'Indonesia, consentendo la riparazione degli aerei da trasporto C-130 utilizzati per la consegna degli aiuti alle vittime dello tsunami. Successivamente, il governo statunitense fornì circa un miliardo di dollari in aiuti, risollevando la reputazione del Paese e portando a una graduale riconciliazione[17]. Nel 2005 ripresero la vendita di armi e le attività di addestramento degli USA con l'Indonesia, e il periodo di divieto formale fu revocato nel 2010.

L'avvicinamento degli USA all'Indonesia non è un atto di altruismo, ma probabilmente un'azione deliberata per promuovere un'alleanza in Asia e nel mondo musulmano. Per Washington è vantaggioso avere strette relazioni con Giacarta, Paese guida dell'Associazione delle Nazioni del Sudest asiatico (*Association of Southeast Asian Nations*, *ASEAN*) e aspirante protagonista all'interno di diversi organi delle Nazioni Unite, ovvero nel Consiglio di Sicurezza (2007-08, 2019-20), nel Consiglio dei diritti umani (2020-22) e nel Consiglio economico e sociale (2021-23). Nonostante la dottrina di politica estera "attiva e indipendente" dell'Indonesia impedisca di aderire a un patto di sicurezza voluto dagli USA, le relazioni tra i due Paesi si sono gradualmente approfondite con la *Comprehensive Partnership* del 2010, che prevede l'impegno in materia di commercio, società civile e sicurezza[18] e con la *Strategic Partnership* del 2015, in cui rientra la cooperazione in materia di difesa[19].

Nell'ambito dell'accordo di partenariato, USA e Indonesia si sono impegnati in più di centoquaranta esercitazioni militari congiunte, comprese esercitazioni multilaterali, come il *Cobra Gold* nel Pacifico[20]. Tra i settori specifici oggetto dell'accordo vi è il *peacekeeping*: gli USA hanno fornito supporto logistico all'operazione di pace dell'Indonesia in Libano e stanziato 3,3 milioni di dollari destinati al "Centro indonesiano per il *peacekeeping*[21]". In materia di antiterrorismo hanno contribuito con 6,6 milioni di dollari in finanziamenti, attrezzature e addestramento all'unità antiterrorismo della polizia indonesiana *Detachment 88*[22]. Infine, nel settore marittimo hanno fornito sistemi radar costieri e navali per un valore di cinquantasei milioni di dollari, oltre a trenta motovedette destinate alla polizia marittima indonesiana[23]. Il flusso di denaro scorre anche in direzione opposta, dal momento che il governo indonesiano appalta i progetti alle aziende statunitensi: la *Collins Aerospace* sosterrà l'ammodernamento degli aerei per il trasporto militare indonesiani C-130H *Hercules* e la *Lockheed Martin* fornirà

---

[17] Murphy, *op. cit*.

[18] The White House (2010), "The US-Indonesia Comprehensive Partnership", 27 giugno, disponibile onlne al link https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/us-indonesia-comprehensive-partnership.

[19] The White House (2015), "Joint Statement by the United States of America and the Republic of Indonesia", 26 ottobre, disponibile online al link https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/10/26/joint-statement-united-states-america-and-republic-indonesia.

[20] Murphy, *op. cit*.

[21] Haseman, J.B. e Lachica, E. (2010), "The US-Indonesia Comprehensive Partnership: The Security Component," *cogitASIA CSIS Asia Policy Blog*, 30 settembre, disponibile online al link http://www.cogitasia.com/the-u-s-indonesia-comprehensive-partnership-the-security-component/.

[22] Murphy, *op. cit*.

23 Storey, I. (2009), "Maritime Security in Southeast Asia: Two Cheers for Regional Cooperation", *Southeast Asian Affairs*, pp. 36-58.

cinque velivoli C-130J-30 per un contratto del valore stimato di 88,6 milioni di dollari[24].

Per gli USA la cooperazione con l'Indonesia è essenziale nel quadro delle rivalità geopolitiche con la Cina. Attualmente, Washington ha relazioni strategiche più salde con l'Indonesia, grazie al coinvolgimento di oltre dodicimila membri del personale indonesiano addetto alla sicurezza e alla difesa in vari programmi di formazione e addestramento militare statunitensi[25]. La situazione potrebbe tuttavia cambiare, dal momento che gli USA hanno difficoltà a competere con la crescente presenza economica della Cina, soprattutto alla luce della visione "sviluppista" dell'attuale presidente indonesiano Joko Widodo, più desiderosa di infrastrutture, commercio e investimenti esteri anziché di relazioni di sicurezza e difesa. Con il governo statunitense impegnato a stringere alleanze nell'ambito dell'AUKUS e del QUAD, esiste la possibilità che l'Indonesia possa sentirsi tagliata fuori e che cerchi partenariati strategici altrove. Ciò detto, gli Stati Uniti dovrebbero prendere in considerazione la possibilità di offrire garanzie e un impegno coerente se vogliono mantenere un solido *engagement* strategico con l'Indonesia.

Traduzione dall'inglese a cura di Silvia Frosina

Questo articolo è apparso nel numero di RISE "Il Sudest asiatico e gli Stati Uniti", Vol. 7 (3), 2023.

[24] Kadidal, A. (2022), "First C-130J-30 for Indonesia produced", *Janes Defence*, 21 novembre, disponibile online al link https://www.janes.com/defence-news/news-detail/first-c-130j-30-for-indonesia-produced; Reed, J. (2022), "Collins Aerospace Signs Agreement with PT Dirgantara Indonesia for Digital Cockpit Upgrades", *Aviation Today*, 11 novembre, disponibile online al link https://www.aviationtoday.com/2022/11/11/collins-aerospace-signs-agreement-pt-dirgantara-indonesia-digital-cockpit-upgrades/.

[25] Laksmana, E. (2021), "A Fragile Fulcrum: Indonesia-US Military Relations in the Age of Great-Power Competition", *Asia Policy*, Vol. 16 (4), pp. 106-114.

Le relazioni tra Viet Nam e Stati Uniti e l'"Agente arancio": la politica dell'asimmetria

Phan Xuan Dung

indice △

Durante la guerra del Viet Nam, gli Stati Uniti (USA) irrorarono su vaste aree del Paese indocinese circa quarantacinque milioni di litri di "Agente arancio"[1], nel tentativo di ottenere una posizione di vantaggio tattico sulle forze nordvietnamite. Questo portò milioni di vietnamiti e migliaia di veterani americani del conflitto a patire gli effetti negativi della diossina sulla salute, tra cui malattie croniche e malformazioni congenite. L'asimmetria di potere, influenza e risorse tra i vietnamiti e gli statunitensi coinvolti nella questione ha reso il problema particolarmente spinoso.

Pur avendo perso la guerra, gli USA, in quanto grande potenza, esercitavano un'influenza significativa sulle relazioni internazionali, che aveva consentito loro di perpetuare il conflitto con il Viet Nam appena unificato con mezzi non militari[2]. Washington continuò a praticare l'embargo nei confronti di Hanoi e interrompette gli aiuti accordati al Paese dalle istituzioni finanziarie occidentali (Fondo monetario internazionale e Banca mondiale) e da diversi stati, ostacolandone la ricostruzione postbellica e lo sviluppo economico.

Nel 1978, gli USA stabilirono sei condizioni per la normalizzazione delle relazioni bilaterali, due delle quali prevedevano che il Viet Nam rinunciasse a chiedere risarcimenti e a sollevare la questione dell'Agente arancio.[3] Malgrado l'acquiescenza di Hanoi, Washington abbandonò infine i negoziati, da una parte, a causa degli stretti legami del Viet Nam con l'Unione Sovietica e, dall'altra, a seguito dell'intervento militare in Cambogia[4].

Nel 1991, l'amministrazione di George H.W. Bush propose una tabella di marcia per la normalizzazione delle relazioni diplomatiche, che aveva come precondizione la piena cooperazione vietnamita sulla questione dei prigionieri di guerra statunitensi ufficialmente dispersi in azione (in gergo militare, *Prisoners of War/Missing in Action, POW/MIA*[5]). Il Viet Nam accettò questa condizione a titolo di gesto umanitario, nella speranza di rompere il suo isolamento internazionale pilotato dagli USA.

Nonostante la collaborazione del Viet Nam, gli USA si rifiutarono di affrontare la questione dell'Agente arancio. Secondo l'ex ambasciatore vietnamita a Washington Le Van Bang, dal 1984 al 1995 le relazioni tra i due Paesi erano così tese che non

---

[1] L'"Agente arancio" è un defogliante contaminato alla diossina, che nacque originariamente come erbicida ma che fu utilizzato anche per scopi militari: nel contesto del Secondo conflitto indocinese, esso doveva servire a rimuovere le foglie degli alberi, in modo da privare i Viet Cong della copertura del manto vegetale [N.d.R.].

[2] Demmer, A.C. (2021, I ed.), *After Saigon's Fall: Refugees and US-Vietnamese Relations, 1975-2000*, New York: Cambridge University Press.

[3] Osius, T. (2021), *Nothing Is Impossible: American Reconciliation with Vietnam*, New Brunswick; NJ: Rutgers University Press, pp. 14-15.

[4] Hoang Anh Tuan (2010), "Rapprochement Between Vietnam and the United States: A Response", *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 32 (3), p. 345.

[5] Osius, *op. cit.*, p. 16.

potevano affrontare altro argomento che quello dei prigionieri di guerra e dei MIA[6]. In quel periodo, il Viet Nam non disponeva di risorse e capacità sufficienti per approfondire la questione e si rese conto che sollevare un argomento tanto delicato avrebbe ostacolato la normalizzazione dei rapporti con gli USA[7].

Ma anche dopo la ripresa delle relazioni diplomatiche nel 1995, le discussioni sull'Agente arancio sono rimaste limitate: Washington non voleva assumersi alcuna responsabilità e temeva che Hanoi usasse la questione per ottenere risarcimenti[8]. Il governo statunitense insisteva sull'assenza di un nesso di causalità tra la diossina e le malformazioni congenite[9], mentre i funzionari del Pentagono ritenevano che l'ammissione di responsabilità avrebbe creato un precedente per altri Paesi, i quali avrebbero potuto richiedere risarcimenti per le attività belliche statunitensi[10]. Inoltre, i funzionari vietnamiti adottarono un atteggiamento prudente sulla questione, per evitare di compromettere la stipula di un accordo commerciale bilaterale che doveva fare da apripista per l'ingresso del Viet Nam nell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC[11]).

All'inizio degli anni Duemila, molti vietnamiti erano frustrati dall'indifferenza degli USA rispetto alla questione dell'Agente arancio. Di conseguenza, nel 2004, un gruppo di medici, scienziati e ufficiali dell'esercito vietnamita in pensione fondò l'"Associazione vietnamita per le vittime dell'Agente arancio" (*Vietnam Association for Victims of Agent Orange*, *VAVA*) con l'obiettivo di lottare per i diritti e gli interessi legittimi delle persone colpite dal defogliante. Nello stesso anno, l'associazione intentò una causa collettiva contro le aziende chimiche che producevano questa miscela di sostanze nocive, dal momento che il governo americano godeva dell'immunità sovrana e non poteva essere citato in giudizio senza il suo consenso. Il caso è stato soprannominato dai media vietnamiti con lo slogan *con kiến mà kiện củ khoai* ("la formica che fa causa alla patata"), per illustrare lo squilibrio di potere tra i querelanti vietnamiti e le potenti aziende statunitensi[12].

La causa fu presentata al giudice Jack Weinstein della corte distrettuale degli Stati Uniti per il distretto orientale di New York, lo stesso giudice che nel 1979 aveva presieduto una causa simile intentata da veterani di guerra americani. Nel caso del 1979, Weinstein mediò un accordo da centottanta milioni di dollari tra le aziende chimiche americane e i querelanti[13]. Al contrario, in merito alla causa del 2004 intentata dai vietnamiti, Weinstein si schierò dalla parte dei produttori dell'Agente arancio, concludendo che gli imputati non avevano violato né la

---

[6] Ke Son Le e Bailey, C. (2017), *From Enemies to Partners: Vietnam, the US and Agent Orange*, Chicago; IL: Anton Publishing, p. 145.

[7] *Ivi*, p. 147.

8 Niblack Fox, D. (2013), "Coming to Terms with a Transnational Legacy", in Laderman, S., e Martini E.A., *Four Decades On: Vietnam, the United States, and the Legacies of the Second Indochina War*, Durham: Duke University Press, p. 221.

[9] Martin, M.F. (2021), "US Agent Orange/Dioxin Assistance to Vietnam", Washington D.C: Congressional Research Service, p. 18, disponibile online al link https://sgp.fas.org/crs/row/R44268.pdf.

[10] Cain, G. (2010), "Agent of Influence", *Washington Monthly*, 1° gennaio, disponibile online al link https://washingtonmonthly.com/2010/01/01/agent-of-influence/.

[11] *Ibidem*.

[12] Huu Nghi (2004), "Vụ kiện chất độc màu da cam: Con kiến mà kiện củ khoai?" ["The Agent Orange lawsuit: The ant suing the potato?"], *Tuoi Tre Online*, 1° agosto, disponibile online al link https://cuoituan.tuoitre.vn/news-43618.htm.

[13] Blumenthal, R. (1984), "Veterans Accept $180 Million Pact on Agent Orange", *The New York Times*, 8 maggio, disponibile online al link https://www.nytimes.com/1984/05/08/nyregion/veterans-accept-180-million-pact-on-agent-orange.html.

legislazione degli Stati Uniti né il diritto internazionale[14]. I successivi ricorsi dei cittadini vietnamiti non furono accolti.

Per decenni gli USA, grazie alla loro sproporzionata capacità di pressione internazionale e al loro apparato legale, hanno potuto chiudere un occhio sui danni causati dall'Agente arancio in Viet Nam. Ciononostante, a metà degli anni Duemila hanno cominciato a registrarsi dei progressi in merito alla questione. Nel 2006, i due Paesi hanno rilasciato una dichiarazione congiunta in cui Washington riconosceva ufficialmente l'importanza di fornire assistenza al Viet Nam nella decontaminazione dalla diossina nei siti di stoccaggio dismessi[15]. Da allora, gli USA hanno fornito al Viet Nam aiuti per quattrocentosessanta milioni di dollari legati al defogliante, dei quali centoquaranta milioni destinati all'assistenza ai disabili e trecentoventi milioni alla bonifica dell'ambiente nei siti più esposti alla diossina. Inoltre, la gestione dei danni causati dall'agente è diventata un aspetto fondamentale della cooperazione tra Viet Nam e Stati Uniti nel settore della difesa.

Due fattori principali hanno attenuato l'asimmetria esistente nelle relazioni tra i due Paesi in questo ambito, rendendo possibili tali progressi. Il primo fattore consiste nel fatto che diverse figure chiave hanno giocato un ruolo cruciale nello sbloccare l'assistenza statunitense al Viet Nam destinata a sopperire alla risoluzione delle conseguenze negative dell'Agente arancio. Tutto è iniziato con un rapporto del 2000 pubblicato da un gruppo di scienziati canadesi e vietnamiti, nel quale si sosteneva che la maggior parte della diossina presente nell'ambiente si era dissipata e che i rischi erano limitati alle sole ex basi statunitensi che furono utilizzate come siti di stoccaggio[16]. Nel 2006 fu pubblicato un rapporto di monitoraggio che identificava tre principali *hotspot* di diossina nelle ex basi aeree statunitensi di Phù Cát, Đà Nẵng e Biên Hòa[17]. In tal modo sono state gettate le basi per le trattative tra USA e Viet Nam sulla rimozione della diossina.

Successivamente, il senatore statunitense Patrick J. Leahy utilizzò le prove dello studio sugli *hotspot* per chiedere il coinvolgimento del governo nella bonifica ambientale e nell'assistenza alle vittime dell'Agente arancio. Nel 2007, Leahy e il suo consigliere per la politica estera, Tim Reiser, ottennero dal Congresso uno stanziamento di tre milioni di dollari per gli interventi di bonifica in Viet Nam[18]. Un decennio dopo, entrambi indussero il Dipartimento della Difesa a contribuire con fondi per la rimozione della diossina dalla base aerea di Biên Hòa, l'ex sito militare con la più alta concentrazione di tale sostanza[19].

Anche la *Ford Foundation*, un ente filantropico privato statunitense, ha giocato un ruolo importante, finanziando nel 2006 uno studio sulle zone a rischio e contribuendo a istituire nel 2007 il "Gruppo di dialogo USA-Viet Nam sull'Agente

---

[14] Per maggiori dettagli, si veda Ke Son Le e Bailey, *From Enemies*, cit., pp. 134-39.

[15] The White House (2006), "Joint Statement Between the Socialist Republic of Vietnam and the United States of America", disponibile online al link https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2006/11/20061117-4.html.

[16] Hatfield Consultant and 10-80 Committee (2000), "Development of Impact Mitigation Strategies Related to the Use of Agent Orange Herbicide in the Aluoi Valley, Vietnam", disponibile online al link https://www.hatfieldgroup.com/wp-content/uploads/2020/05/cida849-agent-orange-v1-report-main.pdf.

[17] Hatfield Consultant and 10-80 Committee (2006), "Identification of New Agent Orange/Dioxin Contamination Hot Spots in Southern Vietnam", disponibile online al link http://www.hatfieldgroup.com/wp-content/uploads/2020/05/vn1071-final-ford-report-jan-2006.pdf.

[18] Osius, *op. cit.*, p. 77.

[19] *Ivi*, p. 257.

arancio/diossina[20]". Charles R. Bailey, l'allora rappresentante della Fondazione in Viet Nam, lavorò a stretto contatto con i funzionari e i colleghi vietnamiti e statunitensi e con il Gruppo di dialogo per garantire il continuo avanzamento dei lavori[21]. Nel corso del successivo decennio, Bailey e Reiser avrebbero lavorato insieme per ritoccare progressivamente il linguaggio delle proposte di legge del Congresso statunitense, affinché l'assistenza raggiungesse coloro che allora si pensava fossero le più probabili vittime dell'Agente arancio[22].

Il secondo fattore è che il potere contrattuale del Viet Nam è aumentato. Alla fine degli anni Duemila, raggiunti gli obiettivi della normalizzazione e dell'ingresso nella OMC, il Paese asiatico ha acquisito maggiore fiducia nel sollecitare gli USA ad affrontare le questioni legate all'eredità della guerra[23]. Inoltre, gli USA attribuiscono al Viet Nam un valore sempre maggiore come partner cruciale dell'Indo-Pacifico, il che ha spinto Washington a rafforzare i legami con Hanoi. I leader vietnamiti approfittano di questa opportunità e segnalano che la cooperazione in materia di questioni legate ai lasciti della guerra, compreso l'alleviamento dell'impatto dell'Agente arancio, possa contribuire a rafforzare la fiducia del Viet Nam nelle relazioni con gli USA[24]. In risposta, questi ultimi hanno manifestato interesse e impegno nell'affrontare le questioni legate all'eredità della guerra in Indocina.

Lo *status quo* è, senza dubbio, ancora a favore degli USA. Sono infatti essi a stabilire quanto denaro possono permettersi per fornire aiuti al Viet Nam attraverso le leggi annuali di stanziamento adottate dal Congresso. Per l'anno fiscale 2023, il Congresso ha stanziato trenta milioni di dollari[25], una cifra irrisoria rispetto ai miliardi di dollari che il governo americano spende ogni anno per risarcire i veterani statunitensi colpiti dall'Agente arancio[26]. Per di più, la portata degli aiuti è stata limitata a otto province considerate prioritarie e alle vittime con disabilità congenite, escludendo le vittime che risiedono in altre province e/o che soffrono di malattie croniche.

Inoltre, gli USA sono stati in grado di dare un'immagine positiva del loro impegno per mitigare gli effetti del defogliante chimico in Viet Nam. I funzionari statunitensi qualificano il proprio contributo all'assistenza delle persone con disabilità come un aiuto che è fornito "a prescindere dalla causa" della loro rispettiva condizione, piuttosto che come un risarcimento o un indennizzo[27]. Questo approccio di assistenza umanitaria non comporta alcuna ammissione di responsabilità da parte degli USA, malgrado sia i funzionari vietnamiti sia quelli statunitensi siano consapevoli che la natura di questi aiuti è quella di riparare un

---

[20] The Aspen Institute (non datato), "The U.S.-Vietnam Dialogue Group on Agent Orange and Dioxin", ultimo accesso 18 febbraio 2023, disponibile online al link https://www.aspeninstitute.org/programs/agent-orange-in-vietnam-program/the-u-s-vietnam-dialogue-group-on-agent-orang-and-dioxin/.

[21] Xuan Dung Phan e Bailey, C. (2021), "How Public-Private Cooperation Helped Unlock US Assistance on Agent Orange", *PacNet*, 13 settembre, disponibile online al link https://pacforum.org/publication/pacnet-39-how-public-private-cooperation-helped-unlock-us-assistance-on-agent-orange.

[22] Black, G. (2022), "For Patrick Leahy, The Vietnam War Is Finally Ending", *The New Republic*, 19 dicembre, disponibile online al link https://newrepublic.com/article/169542/patrick-leahy-vietnam-war-finally-ending.

[23] Cain, *op. cit.*

[24] Xuan Dung Phan (2021), "U.S. Ex-Gratia Approach Toward the Agent Orange Legacy in Vietnam", *Issues and Insights*, Vol. 21 (3), p. 30.

[25] The US Congress (2022), "Consolidated Appropriations Act, 2023", HR 2617, CXVII Congresso (2021-2022), disponibile online al link https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/2617/text.

[26] Kumar Sen, A. (2022), "Addressing the Harmful Legacy of Agent Orange in Vietnam", *The United States Institute of Peace*, 27 gennaio, disponibile online al link .

[27] *Ibidem*.

atto illegale. In sintesi, questo approccio consente a Washington di minimizzare i costi finanziari e politici della gestione di questa eredità bellica, ma lascia indietro molti vietnamiti che ne sono stati colpiti.

Nel frattempo, le aziende chimiche continuano a rifiutarsi sia di riconoscere la loro responsabilità nella tragedia provocata dell'Agente arancio sia di aiutare le vittime vietnamite. Una di queste, la *Monsanto*, oggi opera addirittura in Viet Nam. In base alle regole della OMC, il Viet Nam è tenuto ad autorizzare l'ingresso dell'azienda multinazionale nel Paese, e impedire la sua presenza mediante leggi nazionali in materia di ambiente verrebbe interpretato come una "barriera commerciale sleale[28]".

Nel 2014 Tran To Nga, un'ottantenne donna franco-vietnamita, intentò una causa contro la *Monsanto* e altri produttori dell'Agente arancio per aver danneggiato l'ambiente e la popolazione del Viet Nam. Il caso è stato sottoposto a un tribunale francese, che nel 2021 ha dichiarato di non avere giurisdizione sulle azioni di guerra del governo statunitense. La *Monsanto* rispose con la sua linea di difesa abituale secondo cui "le imprese appaltatrici [...] non sono responsabili per le richieste di risarcimento dei presunti danni associati all'uso da parte del governo dei loro prodotti in tempo di guerra[29]".

Tran To Nga aveva previsto una lunga battaglia legale e aveva anticipato che le potenti multinazionali americane avrebbero cercato di protrarre la causa fino a quando ella non avesse più avuto la salute o le risorse economiche per poter proseguire[30]. Tuttavia, Nga ha continuato a battersi con determinazione per ottenere giustizia e ha presentato ricorso contro la sentenza del tribunale. La sua ricerca di giustizia ottenne l'appoggio non solo del governo vietnamita e della VAVA, ma anche di attivisti e sostenitori di tutto il mondo, che considerano l'uso dell'Agente arancio un crimine di guerra.

Ciò sottolinea l'unico grande vantaggio che il Viet Nam ha rispetto agli USA sulla questione: il sostegno dell'opinione pubblica internazionale. Il Viet Nam dovrebbe quindi avvalersi del supporto internazionale e collaborare con gli alleati, compresi sostenitori come il senatore Leahy, Tim Reiser e Charles Bailey, per sollecitare il governo statunitense a fare di più per aiutare le vittime vietnamite. Una nuova generazione di attori chiave che abbiano a cuore la questione è fondamentale per incoraggiare l'azione delle vittime vietnamite e ridurre le dinamiche di asimmetria attuali.

Traduzione dall'inglese a cura di Silvia Frosina

Questo articolo è apparso nel numero di RISE "Il Sudest asiatico e gli Stati Uniti", Vol. 7 (3), 2023.

[28] Dobson, J. (2015), "Trade Wars: Monsanto's Return to Vietnam by Desiree Hellegers", *Vietnam Full Disclosure*, blog, 9 maggio, disponibile online al link https://www.vietnamfulldisclosure.org/trade-wars-monsantos-return-to-vietnam-by-desiree-hellegers/.

[29] Dien Luong (2021), "In Vietnam, Monsanto Is Guilty until Proven Innocent", *The Nikkei Asia*, 22 giugno, disponibile online al link https://asia.nikkei.com/Opinion/In-Vietnam-Monsanto-is-guilty-until-proven-innocent.

[30] Thuy Van (2015), "Tiến Hành Phiên Xử Đầu Tiên Của vụ Kiện Chất Độc Da Cam Tại Pháp" ["The First Trial of the Agent Orange Lawsuit in France"], *The Voice of Vietnam*, 16 aprile, disponibile online al link https://vov.vn/nguoi-viet/tien-hanh-phien-xu-dau-tien-cua-vu-kien-chat-doc-da-cam-tai-phap-395362.vov.

Nei venti incrociati della concorrenza: Singapore tra Stati Uniti e Cina

Ja Ian Chong

indice △

Per certi versi, Singapore si trova al centro della rivalità tra Stati Uniti (USA) e Repubblica Popolare Cinese (RPC). Entrambi contribuiscono in modo determinante all'economia di Singapore ed entrambi sono importanti per la stabilità e la sicurezza dell'intera regione del Sudest asiatico e per la città-stato stessa. Non sorprende quindi che Singapore sia diffidente nei confronti di mosse improvvise che potrebbero allarmare l'una o l'altra parte, un sentimento rafforzato dalla volontà cinese di punire economicamente gli attori che assumono posizioni non gradite e dall'imprevedibilità dell'attuale politica statunitense. Il risultato è una politica estera cauta, forse addirittura conservatrice, che cerca di preservare i vantaggi attuali e minimizzare i rischi futuri. Se questo conservatorismo diplomatico sarà fruttuoso per Singapore nel lungo periodo rimane un'incognita, nell'attesa di un confronto tra Washington e Pechino.

Tuttavia, le circostanze non sono sempre state così incerte. Fino a un decennio e mezzo fa, Singapore godeva dei benefici della globalizzazione e dell'*engagement* tra USA e RPC, facendo da tramite tra le economie sviluppate di USA, Unione Europea (UE) e Giappone, da un lato, e le economie in crescita della RPC e del resto del Sudest asiatico, dall'altro. Singapore attraeva capitali, tecnologie e servizi dalle economie sviluppate, che utilizzava per produrre componenti per le economie in crescita o per fabbricare prodotti con materiali importati dalle economie in crescita da esportare ulteriormente. Ancora oggi[1], gli USA, l'UE e il Giappone rimangono le principali fonti di investimenti diretti esteri (IDE[2]) e partner di Singapore nel commercio di servizi[3], mentre la RPC è il principale partner commerciale di Singapore per quanto riguarda i beni di consumo e la destinazione principale degli IDE in uscita.

Essere una sorta di *comprador* ha rappresentato un modello economico lucrativo utile a Singapore dalla fine della Seconda guerra mondiale e dall'indipendenza nel 1965, basato essenzialmente su una progressiva liberalizzazione e integrazione economica globale. La fine della Guerra fredda e l'impegno economico americano nei confronti di una RPC la cui apertura e riforma stavano prendendo piede, unito all'ingresso di quest'ultima nell'Organizzazione Mondiale del Commercio, hanno rappresentato per Singapore un periodo di fenomenale prosperità[4]. Ciononostante, le crescenti frizioni tra USA e RPC degli ultimi anni hanno ridotto drasticamente l'*engagement* tra le due maggiori economie mondiali. Una maggiore cautela sulle condizioni commerciali della RPC tra i principali alleati e partner

[1] Singapore Government, Department of Statistics, "Singapore Economy in 2023", disponibile online al link https://www.singstat.gov.sg/modules/infographics/economy.

[2] Singapore Government, Department of Statistics, "Foreign Direct Investment 2022", disponibile online al link https://www.singstat.gov.sg/-/media/files/visualising_data/infographics/trade_and_investment/singapore-direct-investment.ashx.

[3] Singapore Government, Department of Statistics, "Singapore's International Trade", disponibile online al link https://www.singstat.gov.sg/modules/infographics/singapore-international-trade.

[4] Banca mondiale (ultimo aggiornamento: 2024), "The World Bank in Singapore: Overview", disponibile online al link https://www.worldbank.org/en/country/singapore/overview.

degli USA in Europa, Asia nord-orientale e Oceania ha comportato un ulteriore raffreddamento dell'entusiasmo sulle prospettive commerciali di cooperazione.

Che si tratti di restrizioni tecnologiche da parte della RPC e degli USA, di *onshoring*, di *friend-shoring*, di circolazione interna, di *decoupling* o di *de-risking*, la diminuzione del desiderio di scambio economico comporta una diminuzione della necessità di intermediari come Singapore. La città-Stato ha cercato di mitigare in qualche modo queste condizioni riposizionandosi come hub di servizi finanziari e come luogo in cui le aziende possano aprire sedi regionali e globali. Questo ha portato sia maggiore ricchezza a Singapore, sia il rischio di diventare un centro per attività finanziarie nefaste, come sottolineato dalla scoperta di uno schema di riciclaggio di denaro da 2,2 miliardi di dollari nel 2023. Inoltre, Singapore ha avuto un certo successo nell'attirare importanti società di proprietà della RPC come SHIEN, Tencent e TikTok a stabilire una presenza sul territorio o persino un domicilio. Questi progressi sono stati accompagnati da rivendicazioni di *Singapore washing*[5] o *China cuckooing*[6], in cui la città-Stato viene considerata come una copertura per le imprese della RPC che vogliono entrare in mercati terzi dove altrimenti potrebbero essere sottoposte a maggiori controlli.

Per Singapore, il concetto di sicurezza si basa sul mantenimento della stabilità interna e regionale per facilitare il benessere economico. Una componente di questo tipo di approccio è l'enfasi sulla cooperazione in materia di difesa con gli USA[7], che esiste fin dall'indipendenza della città-Stato, ma che ha avuto un vero e proprio boom dopo la fine della Guerra fredda. Singapore ospita attualmente unità logistiche e organizzative per le Forze armate statunitensi e ospita spesso le forze americane in visita nelle sue basi, anche durante il transito per le operazioni. Le Forze armate di Singapore fanno largo uso di equipaggiamenti militari statunitensi e della NATO e si addestrano regolarmente con le forze statunitensi e alleate. Tuttavia, il Paese non è alleato con gli USA. La logica è che gli USA garantiscano una presenza stabilizzante in Asia orientale, dati i loro interessi e l'assenza di dispute territoriali con gli stati della regione. La stretta cooperazione conferisce quindi a Washington un buon motivo per rimanere nella regione.

Tuttavia, la crescente rivalità tra gli USA e la RPC complica i calcoli di Singapore. Il numero crescente di potenziali crisi che coinvolgono gli USA e la RPC, dal Mar cinese meridionale a Taiwan, al Mar cinese orientale e alla penisola coreana, fa sì che Pechino abbia una visione meno ottimistica della presenza militare americana in Asia. Pechino sta inoltre esortando Singapore a impegnarsi maggiormente sul piano militare[8], forse per valutare meglio le attrezzature e le pratiche militari di ispirazione statunitense. Le contingenze in una di queste aree che avvicinano Washington e Pechino potrebbero spingere quest'ultima ad esercitare pressioni economiche, politiche e forse anche militari su Singapore per scoraggiare o ritardare il sostegno agli USA. Tale azione potrebbe includere l'uso della coercizione economica o la

---

[5] Ramesh, A. (2024), "'Singapore-washing' and China's Sneaky Trade Practices'", *The Japan Times*, 22 febbraio, disponibile online al link https://www.japantimes.co.jp/commentary/2024/02/22/world/singapore-china-trade/#:~:text=The%20phenomenon%20has%20become%20so,scrutiny%20they%20face%20at%20home.

[6] Wong Ming Jun, A. (2024), "Singapore Begins to Pay the Price for 'China Cuckooing'", *The Asia Sentinel*, 9 febbraio, disponibile online al link https://www.asiasentinel.com/p/singapore-pay-price-china-cuckooing.

[7] Singapore Government, Ministry of Foreign Affairs, "Joint Statement on the 6th United States-Singapore Strategic Partnership Dialogue, 27 February 2024, Singapore", disponibile online al link https://www.mfa.gov.sg/Newsroom/Press-Statements-Transcripts-and-Photos/2024/02/Joint-Statement-on-the-6th-United-States.

[8] Singapore Government, Ministry of Defence (2023), "China Defence Minister Makes Introductory Visit to Singapore", 1° giugno, disponibile online al link https://www.mindef.gov.sg/web/portal/mindef/news-and-events/latest-releases/article-detail/2023/June/01jun23_nr.

mobilitazione di parte della popolazione di etnia cinese presente sul territorio per ostacolare il processo decisionale singaporiano. Ad oggi, risulta difficile capire come Singapore possa o voglia rispondere a questi potenziali rischi.

Un'ulteriore caratteristica della politica estera di Singapore è il progressivo sviluppo di legami regionali attraverso l'Associazione delle Nazioni del Sudest asiatico (*Association of Southeast Asian Nations, ASEAN*). Infatti, l'ASEAN fornisce a Singapore lo strumento per amplificare la propria voce a livello internazionale grazie alla capacità dell'Associazione di organizzare eventi e di definire l'agenda, seppur essa sia limitata. Per sua natura, l'ASEAN fornisce anche un mezzo agli Stati membri per ridurre le tensioni regionali, spingendo per la *de-escalation* e il negoziato. Tuttavia, queste qualità inibitorie rendono difficile la cooperazione attiva e duratura. Di conseguenza, l'ASEAN ha dimostrato una capacità limitata nel gestire collettivamente qualsiasi situazione, dalle crisi finanziarie ed economiche alla guerra civile in corso in Myanmar e alle crescenti tensioni nel Mar cinese meridionale. La sua capacità di gestione degli attriti tra USA e RPC, per non parlare di una vera e propria crisi, è nel migliore dei casi incerta. La tendenza dell'ASEAN a farsi facilmente influenzare dalle divisioni non create dai membri riduce ulteriormente la sua capacità di gestione delle controversie USA-RPC esistenti.

Particolarmente preoccupante per Singapore è la rinnovata volontà della RPC di utilizzare l'etnia cinese sul territorio per promuovere i propri interessi[9], anche se non in possesso di cittadinanza cinese. Il fatto che Singapore abbia grandi comunità etniche cinesi, che rappresentano circa il 70% della popolazione, la rende più ricettiva[10] alle rivendicazioni nazionaliste su base etnica[11] provenienti dalla diaspora attraverso i canali *mainstream* e i social media, nonché dalle associazioni imprenditoriali e civiche. Gli appelli alla lealtà e al sostegno delle posizioni della RPC basati su narrazioni etniche, razziali e culturali[12] rischiano di compromettere il perseguimento degli interessi di Singapore e di risultare divisivi nel contesto pluralistico del Paese. Allo stesso modo, la percezione di una Singapore che difende gli interessi della RPC al di fuori dei suoi confini sulla base di considerazioni etniche, razziali e culturali può risultare alienante in una regione altamente diversificata e pluralista che continua a lavorare duramente per superare queste differenze.

Preoccupazioni circa l'interpretazione errata e il fraintendimento della propria politica estera hanno indotto Singapore a chiarirne le posizioni di base. La disinformazione[13] secondo cui Singapore avrebbe sbagliato a condannare l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia nel 2022 e a imporre sanzioni a Mosca ha evidenziato come sia necessario illustrare con maggiore precisione la posizione di Singapore in materia di politica estera. Le narrazioni che rafforzavano la posizione russa[14] po-

---

[9] Xinhua.net (2022), 习近平在中央统战工作会议上强调 促进海内外中华儿女团结奋斗 为中华民族伟大复兴汇聚伟力, 30 luglio, disponibile online al link http://www.news.cn/politics/leaders/2022-07/30/c_1128877616.htm.

[10] Mahtani, S. e Chandradas, A. (2023), "In Singapore, Loud Echoes of Beijing's Positions Generate Anxiety", *The Washington Post*, 24 luglio, disponibile online al link https://www.washingtonpost.com/world/interactive/2023/singapore-china-news-influence-lianhe-zaobao/.

[11] Lianhe Zaobao (2023), 习近平：实现祖国完全统一是中华儿女民族复兴的题中之义, 13 marzo, disponibile online al link https://www.zaobao.com.sg/realtime/china/story20230313-1372032.

[12] People's Daily Online (2024), 习近平总书记这样谈中华文明的统一性, 5 marzo, disponibile online al link http://politics.people.com.cn/n1/2024/0305/c1001-40189636.html.

[13] Cheong, D. (2022), "Commentary: Why Might pro-Russia Disinformation about Ukraine War Resonate in Singapore?", *CNA*, 11 aprile, disponibile online al link https://www.channelnewsasia.com/commentary/singapore-disinformation-russia-ukraine-war-twitter-2618691.

[14] Cherian, G., Chong J.I. e Walid, J.A. (2022), "Ukraine and Big Power Rivalry: Why the Urge to 'Compare Rottenness' Will Lead Singapore Nowhere", *Academia SG*, 23 marzo, disponibile online al link https://www.academia.sg/academic-views/ukraine-compare-rottenness/.

polavano i media in mandarino e in quegli account social vicini alla RPC, anche se i funzionari di Singapore si sono guardati bene dall'attribuire responsabilità per questi atti. L'attuale governo ha ribadito, oltre alla volontà del Paese "a non schierarsi[15]" tra le maggiori Potenze, la necessità di attenersi a principi-chiave[16] e di agire nel proprio interesse[17], piuttosto che a semplici nozioni di neutralità[18]. Tra questi, la necessità primaria di sostenere l'istituzione della sovranità e il sistema giuridico che sorregge l'attuale ordine internazionale basato su principi di legalità, che conferisce agli attori più piccoli, come Singapore, una base per avere una voce in capitolo e intraprendere azioni in campo internazionale.

La politica estera di Singapore tenta di rispondere, seppur con cautela, alle molteplici sfide di un ambiente in evoluzione, definito dalla natura sempre più conflittuale delle relazioni tra Stati Uniti e Cina. I leader politici e le agenzie statali hanno iniziato ad avvertire[19] indirettamente[20] l'opinione pubblica dei pericoli dell'etnonazionalismo proveniente dall'estero e hanno adottato alcune misure per limitare le interferenze estere negli affari interni. Singapore sta coinvolgendo anche altri attori per mitigare parte dei rischi legati all'eccessiva dipendenza da una grande Potenza o dall'ASEAN, ma partner come la Corea, il Giappone, l'India, l'Unione Europea e l'Australia vivono a loro volta i rispettivi attriti con Pechino. Si tratta comunque di primi passi e la definizione di politica estera di Singapore dovrà essere ulteriormente perfezionata. Il timore di subire pressioni da parte dei principali attori, in particolare la RPC, sembra indurre a un elevato grado di cautela nelle strategie di politica estera di Singapore. Inoltre, questi aggiustamenti si stanno rivelando difficili poiché anche Singapore si trova in fase di transizione di leadership. Bisognerà quindi attendere l'insediamento del prossimo gruppo dirigente per sperare di fare chiarezza.

Traduzione dall'inglese a cura di Michele Farina

Questo articolo è apparso nel numero di RISE "Singapore style", Vol. 8 (2/3), 2024.

---

[15] Yuen-C, T. (2021), "Not Possible for S'pore, Many Countries, to Choose between US and China, PM Lee Tells BBC", *The Straits Times*, 14 marzo, disponibile online al link https://www.straitstimes.com/singapore/not-possible-for-spore-many-countries-to-choose-between-us-and-china-pm-lee-tells-bbc.

[16] Tang, S.K. (2022), "Singapore Has Chosen Principles, Not Sides, in Taking a Strong Stand Against Russia's Invasion of Ukraine: PM Lee", *CNA*, 2 aprile, disponibile online al link https://www.channelnewsasia.com/singapore/pm-lee-hsien-loong-ukraine-russia-singapore-chosen-principles-not-sides-strong-stand-2602976.

[17] Singapore Government, Ministry of Foreign Affairs, "Speech by Senior Minister of State for Foreign Affairs and Senior Minister of State for National Development Sim Ann during the Committee of Supply Debates, 29 February 2024", disponibile online al link https://www.mfa.gov.sg/Newsroom/Press-Statements-Transcripts-and-Photos/2024/02/SMS-COS-2024-Speech.

[18] Singapore Government, Ministry of Foreign Affairs, "Transcript of Minister for Foreign Affairs Dr Vivian Balakrishnan's Live Interview on Channel NewsAsia's 'Singapore Tonight', 29 February 2024", disponibile online al link https://www.mfa.gov.sg/Newsroom/Press-Statements-Transcripts-and-Photos/2024/02/240229_Minister-COS-CNA-Interview.

[19] Yeoh, G. (2022), "NDR 2022: Singapore Must Guard against Hostile Foreign Influence, Remain Vigilant on Social Media", *CNA*, 22 agosto, disponibile online al link https://www.channelnewsasia.com/singapore/ndr2022-hostile-foreign-influence-ukraine-russia-geopolitical-tensions-2891271.

[20] Singapore Government, Ministry of Home Affairs (2024), "Intended Designation of Chan Man Ping Philip ss Politically Significant Person Under the Foreign Interference (Countermeasures) Act", 2 febbraio, disponibile online al link https://www.mha.gov.sg/mediaroom/press-releases/intended-designation-of-chan-man-ping-philip-as-politically-significant-person-under-the-foreign-interference-countermeasures-act/.

Da nemici a partner: il percorso di ravvicinamento di Singapore all'Indonesia

Aniello Iannone

indice △

Introduzione

L'Indonesia e Singapore, due nazioni di rilevanza significativa nel contesto del Sudest asiatico, presentano profonde disparità socioeconomiche. La piccola città-Stato Singapore, la nazione inaspettata[1], ha sperimentato un notevole sviluppo economico dovuto alle scelte politiche intraprese dall'allora primo ministro Lee Kuan Yew, che nel corso degli anni hanno favorito una crescita economica costante e una relativa stabilità politica alla piccola isola, assieme a un avanzato progresso industriale e tecnologico. Per contro, l'Indonesia, l'arcipelago più grande del mondo, ha registrato una sostenuta crescita economica negli ultimi anni, ma è afflitta da problematiche relative al benessere sociale e alla distribuzione della ricchezza e, per certi versi, l'amministrazione di Joko Widodo (Jokowi) in particolare guardava a Singapore come a un modello per l'economia indonesiana. Un esempio che, tuttavia, difficilmente si poteva adottare in Indonesia.

Nonostante queste diversità, i due Paesi hanno mantenuto relazioni politiche salde nel corso dei decenni. Sin dagli anni Sessanta del secolo scorso, sono stati instaurati rapporti diplomatici e diversi accordi bilaterali. Questo rapporto storico può essere suddiviso in tre fasi distinte: la prima è quella che va dall'indipendenza alla fondazione dell'ASEAN nel 1967, passando per la separazione di Singapore dalla Malaysia nel 1965; la seconda fase abbraccia il periodo della presidenza di Suharto e, in particolare, il periodo della *Reformasi*; la terza, e ultima fase, corrisponde al periodo compreso tra le amministrazioni presidenziali di Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) e Joko Widodo. Questo articolo traccia l'evoluzione delle relazioni politiche tra Singapore e Indonesia nel corso degli ultimi ottant'anni, analizzando in particolar modo il periodo di Jokowi (2014-24) e Lee Hsien Loong (2004-24).

Singapore e Indonesia dalla separazione della Malaysia alla caduta di Suharto

Gli studi sulle relazioni politiche tra Singapore e Indonesia hanno generato un considerevole corpus di analisi, specialmente focalizzati su una prospettiva storica delle relazioni internazionali tra i due Paesi[2].

Attorno alla metà degli anni Sessanta, periodo in cui Singapore entrò a far parte della Federazione della Malaysia (1963), le relazioni tra Indonesia e Singapore furono caratterizzate dall'assenza di un reciproco interesse. Al contrario, le relazioni tra i due Paesi rimasero tese dalla fine degli anni Cinquanta fino alla conclusione della *Konfrontasi* tra Malaysia e Indonesia. In particolare,

[1] Si veda Lee, E. (2008), *Singapore: The Unexpected Nation*, Singapore: ISEAS – Yusof Ishak Institute.

[2] Hart, N.H. (2009), "Indonesia and Singapore: Structure, Politics and Interests", *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 31 (2), pp. 249-71.

l'Indonesia, guidata ideologicamente dal nazionalismo anticoloniale di Sukarno, non riconosceva la Malaysia (all'epoca chiamata "Malaya") allo stesso livello, poiché quest'ultima non aveva ottenuto l'indipendenza attraverso una lotta armata, ma le era stata concessa dai britannici[3]. La Malaysia era percepita come una minaccia, e Singapore, che manifestava con vigore il desiderio di partecipare alla formazione della Federazione della Malaysia, era considerata allo stesso modo, se non addirittura una minaccia più grave per la sicurezza nazionale dell'Indonesia[4]. Inoltre, il fatto che Singapore fosse prevalentemente popolata da persone di etnia cinese aumentò l'ostilità di Giacarta nei confronti di Singapore e, successivamente, della Malaysia.

Le relazioni diplomatiche tra i due Stati del Sudest asiatico presero avvio il 7 settembre 1967, una data di significativa importanza, in quanto nel 1967 si tennero altri due eventi di rilievo, ovvero la conclusione della *Konfrontasi* tra Indonesia e Malaysia (1963-66[5]) e la formazione dell'Associazione delle Nazioni del Sudest asiatico (*Association of Southeast Asian Nations, ASEAN*) da parte di Indonesia, Malaysia, Thailandia, Filippine e Singapore. L'Indonesia, in realtà, aveva riconosciuto la sovranità di Singapore già nel giugno del 1966, ma le relazioni effettive ebbero inizio quasi un anno dopo, in quanto Giacarta stava appena riannodando i legami diplomatici con la Malaysia dopo la *Konfrontasi*[6]. Di fatto, le relazioni politiche tra Indonesia e Singapore presero forma con la visita del ministro degli Esteri S. Rajaratnam nella capitale indonesiana. Inoltre, il riavvio dei rapporti diplomatici tra Indonesia e Malaysia e l'inizio delle relazioni diplomatiche tra Indonesia e Singapore coincisero con la fase in cui tra i due Paesi si stava formando l'idea di garantire la pace nella regione e la sovranità nazionale attraverso la cooperazione, concetto che sarebbe poi stato alla base della creazione dell'ASEAN.

Senza analizzare nel dettaglio le controversie politiche tra Malaysia e Singapore, e in particolare quelle tra il *People's Action Party* (*PAP*) di Lee Kuan Yew e la *United Malays National Organisation* (*UMNO*[7]) in Malaysia, nonché le tensioni etniche che hanno portato alle proteste del 1964 e alla conseguente uscita di Singapore dalla Federazione della Malaysia, le relazioni tra Indonesia e Singapore tra la fine degli anni Sessanta e l'inizio degli anni Settanta iniziarono a svilupparsi concretamente: ciò fu comprovato anche dalla visita del premier singaporiano Lee a Giacarta nel 1973. Rispetto alle complesse relazioni tra i due Paesi durante il regime di Sukarno, il governo di Singapore guidato da Lee costruì relazioni politiche molto più strette con l'*Orde Baru* di Suharto, basate su accordi diplomatici di reciproco interesse, creando una percezione di "amicizia" tra i due leader. L'Indonesia, come atto di fiducia verso Singapore, affermò di non avere rivendicazioni territoriali su di esso, mentre Singapore, per dimostrare fiducia verso l'Indonesia, dichiarò di non volersi identificare come una "terza Cina" in Asia, dopo la Repubblica Popolare Cinese (RPC) e Taiwan[8].

---

[3] Gullick, J.M. (1967), *Malaysia and its Neighbors*, Abingdon: Routledge.

[4] Suryadinata, L. (1996), *Indonesia's Foreign Policy under Suharto: Aspiring to International Leadership*: Marshall Cavendish International.

[5] Questi sono anche gli anni dove in Indonesia vi è il colpo di Stato da parte di Suharto nei confronti di Sukarno e delle uccisioni di massa di molti membri del Partito comunista indonesiano (*Partai Komunis Indonesia, PKI*).

[6] Chee, H.C. (1969), "Singapore's Foreign Policy, 1965-1968", *Journal of Southeast Asian History*, Vol. 10 (1), pp. 177-91.

[7] Soon, T.L. (1969), "Malaysia-Singapore Relations: Crisis of Adjustment, 1965-68", *Journal of Southeast Asian History*, Vol. 10 (1), pp. 155-76.

[8] Desker, B. (2016), "Lee Kuan Yew and Suharto: Friends till the End", *The Straits Times*, 19 gennaio, disponibile online al link https://www.straitstimes.com/opinion/lee-kuan-yew-and-suharto-friends-till-the-end.

Questo miglioramento significativo nelle relazioni politiche tra Singapore e l'Indonesia fu anche dovuto al cambiamento della politica estera di Suharto, che tendeva ad essere meno conflittuale rispetto a quella di Sukarno, ponendo una maggiore enfasi sullo sviluppo economico. Suharto diede priorità alla formazione di legami bilaterali con i Paesi vicini, in particolare quelli strategici in termini economici e commerciali, come Singapore. Nella visione politica di Suharto, incentrata sull'investimento e lo sviluppo economico, Singapore rivestiva un ruolo centrale, soprattutto attraverso l'aumento degli accordi bilaterali con il Paese. Le relazioni tra i due vicini raggiunsero livelli molto elevati, caratterizzati anche da un reciproco grado di fiducia, come dimostra il fatto che Lee fu il primo a visitare Suharto nel 2008, quando quest'ultimo era ricoverato in ospedale[9]. L'unica tensione significativa tra i due Paesi si verificò in relazione alla risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite relativa all'occupazione indonesiana di Timor Est. Singapore scelse di astenersi dal voto, mentre altri membri dell'ASEAN votarono contro. Tale decisione non fu accolta positivamente da Suharto, il quale boicottò le iniziative di Singapore all'interno dell'*ASEAN Free Trade Area* (*AFTA*) ed escluse Singapore dalle riunioni sulla sicurezza durante il vertice ASEAN di Bali del 1976. Queste pressioni costrinsero successivamente Singapore ad appoggiare l'occupazione di Timor Est da parte dell'Indonesia[10].

Malgrado questo episodio, il periodo che va dagli anni Settanta fino alla caduta di Suharto, avvenuta nel 1998, vide l'Indonesia e Singapore consolidare una solida cooperazione nel settore della difesa e della sicurezza. Questa si manifestò con l'organizzazione di esercitazioni militari congiunte e la realizzazione di strategie volte a rafforzare la fiducia reciproca. Entrambi i Paesi condividevano un interesse comune nel promuovere le relazioni bilaterali affrontando le varie sfide emergenti dalla dinamica geopolitica globale. In parallelo, la cooperazione economica bilaterale si è notevolmente ampliata, concentrandosi sul commercio e sugli investimenti. Questo sviluppo è stato sostenuto dal progresso dell'economia indonesiana, il quale ha stimolato l'interesse di Singapore a investire in parchi industriali situati nelle isole Riau e a Sumatra. Tale cooperazione economica ha contribuito ulteriormente a rafforzare i legami tra i due Paesi e a promuovere lo sviluppo economico reciproco.

L'inizio della *Reformasi* e la caduta del regime di Suharto hanno portato a cambiamenti significativi nelle relazioni tra Indonesia e Singapore. Tuttavia, né il presidente Habibie[11] né il presidente Gus Dur[12] furono in grado di mantenere in modo positivo e proficuo le relazioni tra i due Paesi. In particolare, durante l'amministrazione di Gus Dur, le relazioni tra Indonesia e Singapore subirono un ulteriore declino. Durante i summit dell'ASEAN e nei rapporti bilaterali tra Indonesia e Singapore, si manifestarono segnali di tensione. In particolare, Gus Dur affermò che Singapore stava cercando di sviluppare relazioni esclusive con la Cina anziché con i Paesi vicini, esprimendo un'opinione critica nei confronti della politica estera di Singapore[13]. Queste dichiarazioni contribuirono a un deterioramento delle relazioni, contrassegnate da evidenti segnali di disaccordo e reciproche critiche.

---

[9] Telly, N. (2008), "Lee Kuan Yew Visits Suharto in Hospital", *The Sydney Morning Herald*, 13 gennaio, disponibile online al link https://www.smh.com.au/world/lee-kuan-yew-visits-suharto-in-hospital-20080113-1lq7.html.

[10] Southgate, L. (2019), *The Indonesian Invasion of East Timor*, Bristol: Bristol University Press.

[11] Borsuk, R. e Chua, R. (1998), "Singapore Strains Relations with Indonesia's President", *The Wall Street Journal*, 4 agosto, disponibile online al link https://www.wsj.com/articles/SB902170180588248000.

[12] Smith, A.L. (2000), "Indonesia's Foreign Policy under Abdurrahman Wahid: Radical or Status Quo State", *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 22 (3), pp. 498-526.

[13] Richardson, M. (2000), "Wahid Speech to Asail Singaporeans", *The Wall Streeet Juornal*, 28 novembre, disponibile online al link https://www.nytimes.com/2000/11/28/IHT-wahid-speech-said-to-assail-singaporeans.html.

Singapore e Indonesia: la questione *Temasek*

Le relazioni tra Indonesia e Singapore non registrarono una completa ripresa nemmeno durante la presidenza di SBY. La situazione rimase in uno stato di stallo, in parte, a causa della politica estera di "zero nemici" attuata da SBY. Tuttavia, durante questo periodo, le relazioni tra i due Paesi attraversarono una crisi dovuta a questioni legate agli affari commerciali. In particolare, la controversia legata all'affare *Temasek* ebbe un impatto significativo. Questo conflitto riguardava gli investimenti effettuati da *Temasek Holdings*, una società di investimenti controllata dal governo di Singapore. Questa fu multata dall'*Indonesia Business Competition Supervisory* (*KPPU*) per concorrenza sleale[14] nei settori delle telecomunicazioni indonesiane, poiché possedeva circa il 76% delle azioni di *Telkomsel* e *Indosat*, le due maggiori compagnie di telecomunicazioni in Indonesia. Successivamente, la Corte costituzionale ordinò a Temasek di vendere le sue azioni in quelle società.

Jokowi e Lee Hsien Loong: difesa e sicurezza

Osserviamo le dinamiche legate alle relazioni tra l'Indonesia e Singapore negli ultimi dieci anni che vedono la presidenza di Jokowi e il premier di Singapore Lee Hsien Loong fino a maggio 2024. Se da un punto di vista Singapore non ha mai avuto un cambiamento drastico nell'approccio alla politica estera del Paese, dovuto anche alla sua struttura politica, l'Indonesia – come si è discusso nei paragrafi precedenti – ha cambiato nel corso degli anni il suo approccio alla politica estera. Jokowi non è stato, almeno all'inizio della sua presidenza, attivo sul campo della politica estera, affidando il compito alla sua fidata ministra degli Esteri Retno L.P. Marsudi. Tuttavia, rispetto ai suoi predecessori, le relazioni con Singapore sembrano essere più simili all'approccio di Suharto[15], come dimostra la politica sullo sviluppo industriale.

Tra le politiche bilaterali che l'Indonesia e Singapore hanno condotto in questi anni si ricordano i Trattati di Estradizione (TE), quello per la Regione di Informazioni di Volo (RIV) e l'Accordo di Cooperazione per la Difesa (ACD). Tuttavia, questi accordi furono siglati in modo sbilanciato. L'ADC e il RIV avvantaggerebbero di più Singapore, invece il TE favorisce di più l'Indonesia.

L'ADC stabilisce una serie di obiettivi e iniziative di cooperazione nel campo della difesa. Una delle principali implicazioni di questo accordo è la possibilità per le Forze armate di Singapore di condurre addestramenti[16] e partecipare a esercitazioni militari sul territorio indonesiano. Questo offre a Singapore, un Paese con limitate aree operative per le sue forze armate, l'opportunità di ampliare il raggio delle sue operazioni e di condurre esercitazioni su terreno indonesiano[17]. Tuttavia, questa espansione delle attività militari di Singapore nell'area circostante solleva preoccupazioni da parte dell'Indonesia, in particolare riguardo alla violazione dello spazio aereo indonesiano. L'Indonesia ha identificato Singapore

---

[14] The Economist (2011), "Temasek Pays $1.7 Million Indonesia Telecom Fine", 11 febbraio, disponibile online al link https://economictimes.indiatimes.com/news/international/temasek-pays-1-7-million-indonesia-telecom-fine/articleshow/7473905.cms?from=mdr.

[15] Antara (2015), "President Jokowi Attends Funeral of Lee Kuan Yew", *Antara*, 29 marzo, disponibile online al link https://bali.antaranews.com/berita/70038/president-jokowi-attends-funeral-of-lee-kuan-yew.

[16] Milia, J., Y.K. Kasim e W. Poespitohadi (2018), "Analysis of Defense Co-operation Agreement Between Indonesia and Singapore in 2007-17 through Defense Diplomacy Goal Variable", *Jurnal Pertahanan: Media Informasi tentang Kajian dan Strategi Pertahanan yang Mengedepankan Identity, Nationalism dan Integrity*, Vol. 4 (2), pp. 104-19.

[17] Darmawan, A.R. (2022), "What Next After Signing of the Indonesia-Singapore Defense Co-operation Agreement?", *The Jakarta Post*, 16 dicembre, disponibile online al link https://www.thejakartapost.com/opinion/2022/12/15/what-next-after-signing-of-indonesia-singapore-defense-cooperation-agreement.html.

come uno dei principali violatori del suo spazio aereo, secondo solo all'Australia. L'accordo potrebbe essere un mezzo per l'Indonesia per cercare di monitorare le eventuali attività di Singapore nel proprio spazio aereo.

Il TE, invece, sarebbe più vantaggioso per l'Indonesia rispetto a Singapore, visto l'alto numero di criminali che hanno cercato rifugio nel territorio di Singapore[18]. Il trattato entrato in vigore nel gennaio 2023 copre un'ampia gamma di reati, sia recenti sia passati (in un intervallo di tempo che copre 18 anni), e permette alle autorità di entrambi i Paesi di arrestare e processare gli autori di crimini[19]. Questo trattato potrebbe essere per l'Indonesia una possibilità di riportare nel Paese questi fuggitivi e di recuperare i fondi sottratti, che potrebbero essere nell'ordine dei miliardi di rupie, contribuendo così al bilancio nazionale.

Conclusioni

Questo articolo ha fornito un quadro dell'evoluzione delle relazioni politiche tra Singapore e l'Indonesia, tracciando i momenti salienti a partire dagli anni Cinquanta e Sessanta, esaminando le dinamiche tra Singapore, da una parte, e la Malaysia e l'Indonesia, dall'altra, in particolare nel contesto della *Konfrontasi*. Successivamente, è stato analizzato il periodo di Suharto e l'evoluzione delle politiche tra i due Paesi fino agli anni Novanta, per poi passare in rassegna gli eventi che contraddistinsero il periodo successivo alla presidenza di Suharto fino a quella attuale di Joko Widodo. Le relazioni tra i due Paesi hanno subito trasformazioni significative nel corso della storia. Singapore, nato dalla separazione dalla Malaysia, si è affermato come un Paese strategico nella regione. L'Indonesia, il primo Stato a dichiarare l'indipendenza nella regione, ha modificato la sua percezione di Singapore da nemica a partner strategico-economico e di sicurezza. Con Jokowi si è notato un ritorno in alcuni aspetti a politiche simili a quelle di Suharto nei confronti di Singapore, politiche che potrebbero essere vantaggiose per Singapore e allinearsi alla prospettiva politica di quest'ultimo. A ottobre Prabowo Subianto assumerà ufficialmente la presidenza dell'Indonesia ed è probabile che seguirà la linea politica di Jokowi nelle relazioni estere, comprese quelle con Singapore.

Questo articolo è apparso nel numero di RISE "Singapore style", Vol. 8 (2/3), 2024.

[18] Reuters (2022), "Indonesia Parliament Approves Extradition Treaty with Singapore", 15 dicembre, disponibile online al link https://www.reuters.com/world/asia-pacific/indonesia-parliament-approves-extradition-treaty-with-singapore-2022-12-15/.

[19] ASEAN Briefing (2022), "Indonesia and Singapore Sign Important Defense, Airspace Management, and Extradition Treaties", 31 gennaio, disponibile online al link https://www.aseanbriefing.com/news/indonesia-and-singapore-sign-important-defense-airspace-management-and-extradition-treaties/.

indice △

SEZIONE 3
STORIA

3.1
Eredità storica e prossimità geografica: il dilemma australiano nelle relazioni con l'ASEAN
Raimondo Neironi

3.2
Raccogliere la sfida: il coinvolgimento australiano nel Sudest asiatico nel Secondo dopoguerra
Andrea Benvenuti

3.3
Il Giappone e il Sudest asiatico nella Seconda guerra mondiale
Andrea Revelant

3.4
Nel solco di Fukuda: le relazioni del Giappone con il Sudest asiatico tra gli anni Ottanta e Novanta
Raimondo Neironi

3.5
Il Partito comunista del Viet Nam
Pietro Masina

3.6
Ascesa e caduta del Partito comunista di Thailandia
Takahashi Katsuyuki

3.7
Storia di un partito dimenticato: il *Partai Komunis Indonesia* a oltre cent'anni dalla sua fondazione
Guido Creta

3.8
Come tessere del domino. Il pericolo comunista e la "questione cinese" nel Sudest asiatico negli anni Cinquanta
Ngoei Wen-qing

Eredità storica e prossimità geografica: il dilemma australiano nelle relazioni con l'ASEAN

Raimondo Neironi

indice △

Tra Oriente e Occidente

Isola dell'emisfero australe geograficamente distante dal resto del continente asiatico, al quale è collegata dalle rotte che si irradiano dalla penisola indonesiana, da Timor Est e dalla Papua Nuova Guinea e che attraversano le acque meridionali del Mar Mediterraneo australasiatico, l'Australia è uno dei pochi luoghi sul pianeta che potrebbe vivere in un perdurante stato di tranquillità, naturalmente portato a disinteressarsi alle faccende esterne e a riunire, invece, i propri sforzi al perseguimento della crescita e dello sviluppo interno. Eppure, nonostante il vantaggio comparato determinato dalle barriere naturali che, almeno teoricamente, rendono poco praticabile un eventuale attacco esterno, l'Australia ha sperimentato dal Secondo conflitto mondiale in avanti una condizione di profonda apprensione strategica, colmata in larga parte dall'adesione di Canberra al sistema di sicurezza difensivo regionale a guida statunitense.

La dipendenza politica e militare dagli Stati Uniti risulta tuttora, a distanza di quasi settant'anni, un elemento imprescindibile della strategia di politica estera australiana, finalizzato a garantire la sicurezza della nazione anglofona nella regione dell'Indo-Pacifico, area nevralgica del commercio mondiale delimitata dall'Oceano Indiano nord-orientale, a est, e al Pacifico sud-occidentale, a ovest. Il *Foreign Policy White Paper* pubblicato nel 2017, il documento che detta le linee guida della politica australiana verso l'esterno, rivela l'ambizione di Canberra di costruire nell'Indo-Pacifico un'ambiente stabile e prospero dove siano assicurate l'apertura dei mercati e la libera circolazione di merci, capitali e idee[1]. Il contributo e il supporto di Washington risultano determinanti per la realizzazione di questi obiettivi, anche se negli ultimi anni l'ombrello di sicurezza statunitense pare non essere più un fattore sufficiente in grado di tutelare gli interessi dell'Australia nella regione. In concomitanza con la graduale ascesa regionale della Cina, l'Australia ha coltivato con Pechino proficue relazioni commerciali che hanno legato a stretto filo le fortune del business australiano con l'inarrestabile crescita economica della Repubblica popolare cinese (RPC), Paese alla costante ricerca dei minerali ferrosi, del carbone e del gas naturale liquefatto australiani. Di conseguenza, la Cina è diventata nel giro di pochi decenni il principale partner commerciale dell'Australia, nonché il più importante mercato di esportazione di beni e servizi australiani, arrivando a contare per oltre un quarto del commercio internazionale del Paese "Down Under". Nell'arco di questo percorso, la politica australiana si è rivelata capace di costruire solide relazioni commerciali con la principale potenza regionale asiatica, riuscendo a cogliere gli elementi positivi di una relazione bilaterale che faticherebbe a trovare un punto di incontro in ambito politico e strategico. D'altro canto, nondimeno, nel contesto attuale di profonda incertezza innescata dalla guerra commerciale

[1] The Australian Government (2017), *The Commonwealth of Australia's Foreign Policy White Paper*, novembre, disponibile online al link https://www.fpwhitepaper.gov.au/foreign-policy-white-paper.

sino-statunitense – solo temporaneamente sopita – e dal minacciato disimpegno dell'amministrazione di Donald Trump dagli obblighi internazionali sottoscritti in passato dagli Stati Uniti con i propri alleati, l'Australia si trova a dover fare i conti con un problema di eccessiva dipendenza di duplice natura, che ha messo in luce tutte le sue vulnerabilità.

Il dilemma che oggi vieppiù si profila in maniera nitida davanti ai decisori politici australiani è il medesimo dalla fine della Guerra fredda: com'è possibile conciliare l'eredità storica e culturale, gli interessi politici e gli impegni difensivi dell'Australia, profondamente legati al cuore dell'anglosfera, con la prossimità geografica e le opportunità economiche derivanti dalla relazione commerciale con la Cina e il resto dei Paesi asiatici? Attualmente, non si è ancora giunti a una soluzione univoca: il dibattito che imperversa sia tra i responsabili della politica estera sia nel mondo accademico dell'Australia si distingue per la presenza di posizioni e interpretazioni differenti su quale debba essere la strada migliore da percorrere senza che il Paese sia costretto a rinunciare ai vantaggi derivanti dall'una o dall'altra parte.[2] Ma non si tratta solo di un riallineamento degli interessi australiani sulla scena globale. Il riaffiorare di questa antinomia politica e culturale ha anche riesumato la vecchia questione dell'identità australiana e, nello specifico, il suo rapporto con i principali snodi strategici della regione: il Pacifico meridionale e il Sudest asiatico. Se è vero che i rapporti con gli Stati Uniti e la Cina hanno spesso adombrato i numerosi passi in avanti compiuti con queste due aree di vitale interesse per la sicurezza e la stabilità dell'Australia, è proprio nel Sudest asiatico tormentato dalla decolonizzazione che si è disvelato con chiarezza l'interesse di Canberra nei confronti del mondo asiatico; inoltre, è proprio nel "Near North", e in particolare con i cinque membri fondatori dell'Associazione delle Nazioni del Sudest asiatico (*Association of Southeast Asian Nations*, *ASEAN*), che l'Australia ha iniziato ad allacciare negli anni Settanta del secolo scorso legami economici duraturi, al di fuori delle tradizionali direttrici commerciali dell'anglosfera e del Giappone, fino a quel momento il principale alleato dell'Australia in Asia orientale.

Vicinanza, responsabilità e centralità

È possibile tracciare l'evoluzione delle relazioni tra l'Australia e l'ASEAN spostandoci lungo un asse temporale che dagli anni Settanta, coincidenti con i primi anni di esistenza dell'associazione di cooperazione del Sudest asiatico, procede fino agli anni Duemila, allorché Canberra ha formalmente riconosciuto la centralità diplomatica dell'ASEAN nel contesto di dialogo multilaterale all'interno del quale, almeno in linea teorica, dovrebbe trovare spazio la discussione delle questioni più impellenti della regione indo-pacifica.

Già nel periodo immediatamente precedente alla conclusione degli accordi che avrebbero sancito l'adesione della Gran Bretagna alla Comunità Economica Europea, l'Australia cominciò a sondare opportunità commerciali alternative con il mondo asiatico. All'epoca, il governo laburista di Gough Withlam (1972-75) si accodò alla decisione statunitense di stabilire relazioni diplomatiche con la Pechino e riconoscere la politica di "una sola Cina". Parallelamente, nonostante si fosse arrivati a un accordo con coloro che furono accusati, fino a qualche anno prima, di contribuire a fomentare le rivolte anticoloniali e di approfittare della

[2] Questo dibattito è stato ben sintetizzato in Gyngell, A. e Wesley, M. (2003), *Making Australian Foreign Policy*, New York: Cambridge University Press, pp. 1-15.

presenza di ragguardevoli comunità di cinesi d'oltremare per deporre i regimi filoccidentali del Sudest asiatico, Canberra pose le basi per l'avvio di una incipiente forma di cooperazione commerciale con i cinque membri fondatori dell'ASEAN. Nel 1974, l'Australia divenne il primo "dialogue partner" dell'Associazione, che stava muovendo i primi passi verso la realizzazione di un modello istituzionale in grado di rispondere alle sfide poste dalla minaccia comunista e dai contraccolpi politici e sociali prodotti dal processo di decolonizzazione.

La seconda fase dei rapporti tra Canberra e l'ASEAN ha inizio alla metà degli anni Ottanta ed equivale, da una parte, a un'assunzione di responsabilità da parte dell'Australia nella risoluzione delle principali controversie regionali e, dall'altra, a un incremento della partecipazione australiana ai negoziati per la cooperazione intergovernativa in Asia. Sempre i laburisti, guidati allora da Bob Hawke (1983-91), profusero ogni sforzo diplomatico alla ricerca di una soluzione internazionale che ponesse la parola fine al conflitto in Cambogia. Il piano di pace presentato nel novembre 1989 dall'allora ministro degli Esteri, Gareth Evans, prevedeva il coinvolgimento delle Nazioni Unite nel processo di transizione politica del Paese indocinese. Esso fu accolto molto positivamente dagli Stati membri dell'ASEAN e costituì la base di partenza dei negoziati che culminarono, quasi due anni dopo, negli Accordi di Parigi. Questo periodo segna un punto di svolta della politica estera australiana, anche perché Canberra diventa sempre più consapevole che i suoi interessi economici e di sicurezza risiedono in Asia, e che non siano quindi da rintracciare al di fuori del continente. Diplomatici e *sherpa* australiani si distinsero per un inusuale attivismo durante le trattative di costituzione dell'*Asia-Pacific Economic Cooperation* (1989) e dell'*ASEAN Regional Forum* (1994), le prime importanti iniziative di dialogo multilaterale nel campo, rispettivamente, economico e della sicurezza regionale. Malgrado questo attivismo trovi cinicamente una prima spiegazione con la volontà australiana di continuare a garantire all'alleato statunitense un ruolo di primo piano nella regione[3], esso rientrava in una precisa politica di coinvolgimento negli affari asiatici che aveva come suo principale esponente il successore di Hawke, Paul Keating (1991-96). Anche se una parte dell'opinione pubblica nazionale oppose qualche timida resistenza alla strategia inclusiva dell'allora primo ministro laburista[4], l'impegno australiano nei confronti del Sudest asiatico fu rinnovato in occasione dello scoppio della crisi finanziaria asiatica del 1997, allorché il governo Canberra fu uno dei principali contributori dei pacchetti di aiuti elargiti dal Fondo Monetario Internazionale ai Paesi duramente colpiti dal crollo dei tassi di cambio e del mercato azionario.

La terza e ultima fase della relazione bilaterale tra i due attori regionali si distingue per l'effettivo riconoscimento da parte australiana della "centralità" diplomatica dell'ASEAN e dei principi su cui si fonda. Nel 2005, l'Australia si aggiunse alla lista di Paesi che hanno sottoscritto il "Trattato di Amicizia e di Cooperazione del Sudest asiatico" (TAC) del 1976, mostrando così una piena adesione alla visione pacifica e cooperativa di cui l'Associazione si fa portatrice. L'impegno australiano nei confronti dell'ASEAN e la fiducia riposta nella sua capacità di promuovere stabilità e sviluppo in un contesto regionale dove interagiscono vieppiù piccole, medie e grandi potenze che detengono svariati interessi, sono concetti ribaditi in occasione del summit bilaterale organizzato nel marzo 2018 a Sydney dal governo

[3] Emmers, R. (2020), "The Role of Middle Powers in Asian Multilateralism", *Asia Policy*, Vol. 13 (4), p. 45.

[4] Pietsch, J. e Aarons, H. (2012), *Australia: Identity, Fear and Governance in the 21st Century*, Canberra: ANU E Press, disponibile online al link https://press-files.anu.edu.au/downloads/press/p210621/html/ch03.html?referer=&page=8#toc_marker-7.

guidato da Malcolm Turnbull (2015-18). La dichiarazione congiunta prodotta al termine dell'incontro, il primo in quarantaquattro anni di relazioni diplomatiche, afferma che l'Australia e l'ASEAN sono partner strategici con "interessi vitali" nella regione. Il testo fa il punto delle principali questioni sulle quali entrambi dovranno cooperare e, inoltre, getta uno sguardo sulle sfide future che richiedono un'intensa collaborazione (in particolare, il libero scambio e la *cybersecurity*). Indubbiamente, si pone sulla stessa lunghezza d'onda l'attuale primo ministro Scott Morrison, il quale in un discorso tenuto poco prima dell'inizio del vertice del G20 di Osaka, prospettava per il suo Paese un ruolo più solerte e dinamico, nonché un maggiore protagonismo nelle decisioni che interessano l'intera regione dell'Indo-Pacifico. Colpisce, tuttavia, la mancanza di qualsivoglia riferimento all'ASEAN come entità politica unitaria e, anzi, Morrison non esita a esaltarne primariamente il carattere economico, riponendo invece le future speranze australiane di una collaborazione di carattere strategico con l'Indonesia e il Viet Nam, Paesi che, assieme al Giappone e all'India, potrebbero mitigare gli effetti deleteri scaturiti dall'assertività diplomatica e militare cinese nel Sudest asiatico e dall'inasprimento della competizione tra gli Stati Uniti e la RPC[5].

Visioni e interessi convergenti

L'accelerazione impressa negli ultimi vent'anni alle relazioni tra l'Australia e l'ASEAN trova a Giacarta, sede del Segretariato dell'Associazione, una duplice spiegazione: il coinvolgimento di Canberra nei processi di cooperazione multilaterale fondati sulla cultura diplomatica altrimenti conosciuta come *ASEAN Way* avrebbe dato ulteriore lustro alle istituzioni concepite per garantire stabilità e sviluppo all'intera regione; al contempo, l'accettazione delle norme e la condivisione di una precisa visione di Indo-Pacifico avrebbero consentito all'ASEAN di ottenere legittimazione e credibilità anche dal suo vicino meridionale. Da parte australiana, non vi sono dubbi circa la necessità di incrementare i rapporti in un contesto "dinamico" dal punto di vista sia economico sia strategico, così come è stato definito dall'ultima nota di aggiornamento al *Defence White Paper* del 2016 pubblicata il 1° di luglio[6]. Il miglior modo per Canberra di raggiungere questo obiettivo è di continuare a coltivare le relazioni bilaterali con i Paesi del Sudest asiatico e, a livello regionale, di fornire il proprio contributo al processo di cooperazione *in fieri* nel "Near North". Tuttavia, accade sovente di non riuscire a far coesistere entrambi questi propositi.

Il commercio rappresenta il settore della cooperazione bilaterale che ha conosciuto un incremento senza precedenti. Nel giro di un decennio gli investimenti australiani in Asia si sono più che triplicati, passando dai 120 miliardi di dollari australiani del 2019 ai 472 del 2019[7], e gran parte di questi sono convogliati verso l'hub finanziario di Singapore. Il Sudest asiatico è diventato la nuova terra di conquista del business "Down Under", con migliaia di piccole e grandi aziende impegnate nei settori dei servizi professionali, del manifatturiero e dei servizi

[5] Morrison, S. (2019), "Address to Asialink 'Where we live'", *Asia Link*, University of Melbourne, disponibile online al link https://asialink.unimelb.edu.au/stories/australia-and-the-indo-pacific-an-address-by-prime-minister-scott-morrison.

[6] Department of Defence, Australian Government (2020), *The 2020 Defence Strategic Update and 2020 Force Structure Plan*, p. 5, disponibile online al link https://www.defence.gov.au/StrategicUpdate-2020/docs/2020_Defence_Strategic_Update.pdf.

[7] Department of Foreign Affairs and Trade, Australian Government (2020) "Foreign investment statistics", disponibile online al link https://www.dfat.gov.au/trade/resources/investment-statistics/Pages/statistics-on-where-australia-invests.

finanziari, principalmente in Thailandia, a Singapore e nel Viet Nam. Oltre dodicimila aziende australiane esportano greggio, carbone e gas naturale, mentre il Paese importa dalla regione dell'Asia sud-orientale principalmente prodotti raffinati del petrolio e componentistica di autoveicoli. Nel biennio 2018-19, l'area economica dell'ASEAN ha rappresentato il 13,9% del commercio totale australiano[8], una cifra destinata ad aumentare da quando è in vigore, nel 2010, il grande accordo commerciale minilaterale con il blocco dei dieci Paesi ASEAN e la Nuova Zelanda (l'*ASEAN-Australia-New Zealand Free Trade Area*, *AANZFTA*), che dovrebbe eliminare gradualmente le misure tariffarie e non tariffarie sul 90% di prodotti e servizi entro il 2025. Sebbene si tratti di una pietra miliare nelle relazioni economiche bilaterali, è in fase di negoziazione il "Secondo protocollo" che consentirà, in tempi quantomeno rapidi, una revisione parziale di alcuni aspetti normativi (come, ad esempio, le procedure doganali e l'e-commerce) che dovranno tener conto delle differenze dei sistemi economici dei Paesi coinvolti.

Non essendo l'ASEAN un'unione doganale, l'Australia ha parallelamente siglato degli accordi commerciali bilaterali con Singapore (2002), Thailandia (2003) e Malaysia (2012). Il 5 luglio scorso è, infine, entrato in vigore l'*Indonesia-Australia Comprehensive Economic Partnership Agreement* (*IA-CEPA*), un accordo agognato che si pone come obiettivi la rimozione dei dazi e delle misure non tariffarie per il 99% delle esportazioni australiane dirette verso l'arcipelago indonesiano e l'impegno del governo di Giacarta di concedere alle imprese indonesiane permessi di importazione automatici su determinati prodotti e servizi australiani. Malgrado il significativo vantaggio della distanza geografica, nel biennio 2018-19 il volume di scambio tra l'Australia e l'Indonesia di beni e servizi appartenenti al medesimo settore produttivo (pari a quasi 18 miliardi di dollari australiani) rimane inferiore a quello che l'Australia e la Thailandia hanno fatto registrare nel medesimo periodo di tempo (poco meno di 25 miliardi[9]). Attualmente, l'Indonesia è solo il tredicesimo partner commerciale dell'Australia e ciò è dovuto non tanto a fattori culturali, quanto piuttosto a problemi burocratici e a carenze infrastrutturali che interessano sia le province orientali dell'Indonesia sia i territori settentrionali dell'Australia[10], i più contigui ai confini indonesiani. L'Australia e i Paesi del Sudest asiatico ricorrono sovente agli accordi di libero scambio bilaterali, più vantaggiosi, che all'AANZFTA, anche se le aziende australiane ben integrate nella catena globale del valore, e che fanno affidamento su una precisa strategia di esportazione, tendono a preferire l'accordo di libero scambio minilaterale[11]. Secondo l'ultima indagine pubblicata dalla Camera di commercio Australia-ASEAN, che tiene conto di interviste somministrate su base volontaria, oltre l'80% delle aziende australiane operanti nel Sudest asiatico prevede nei prossimi cinque anni di espandere le proprie attività nella regione, e in particolare in Indonesia

---

[8] Department of Foreign Affairs and Trade, Australian Government (2020), "Composition of Trade Australia, 2018-19", gennaio, p. 5, disponibile online al link https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/cot-2018-19.pdf. Considerata nel suo insieme, l'ASEAN sarebbe il secondo partner commerciale dell'Australia dopo la Cina.

[9] Department of Foreign Affairs and Trade, Australian Government (2020), "Australia's Trade in goods and services by Top 15 partners", disponibile online al link https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/australias-goods-services-by-top-15-partners-2018-19.pdf.

[10] Sringer, K. (2020), "Australia-Indonesia Relations are Thriving, but Economic Ties Lag Behind", *Australian Institute of International Affairs*, 13 febbraio, disponibile online al link http://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/australia-indonesia-relations-are-thriving-but-economic-ties-lag-behind/.

[11] Dawes, G. (non datato), "ASEAN Made Easy: your guide to leveraging the new FTA", Australian Business. Consulting & Solution, disponibile online al link http://www.australianbusiness.com.au/international-trade/export-markets/se-asia/asean-made-easy--leveraging-the-new-fta; Tyler Conley, M. (2019), "Lessons from AANZFTA for regional integration", *East Asia Forum*, 24 maggio, disponibile online al link https://www.eastasiaforum.org/2019/05/24/lessons-from-aanzfta-for-regional-integration/.

e in Myanmar, al netto dell'impatto non certo confortante avuto dalla pandemia da COVID-19 sulla crescita globale. Nondimeno, la rinnovata volontà dei Paesi ASEAN di favorire il processo di integrazione economica regionale attraverso la realizzazione dell'*ASEAN Economic Community*, rassicura il business australiano sul fatto che le opportunità commerciali e di investimento saranno destinate a moltiplicarsi da qui ai prossimi decenni[12].

La convergenza di prospettive e interessi, come ebbe a dire Keating nel 1995 in occasione dell'annuncio della firma degli accordi di difesa con l'Indonesia di Suharto, non attiene solo agli affari, ma si manifestò anche nel campo della sicurezza. L'Australia è dal 2014 partner strategico dell'ASEAN, una collaborazione nel quadro della sicurezza che per la verità non risolve l'annoso problema della dipendenza strategica da cui entrambi gli attori sono accomunati. Oltre a ciò, Canberra è legata da una serie di accordi bilaterali con la Malaysia e Singapore (i *Five Powers Defence Arrangements*, risalenti agli inizi degli anni Settanta), con l'Indonesia (il Trattato di Lombok del novembre 2006) e con le Filippine (lo "Status of Forces Agreements" del luglio 2012), i quali confermano quanto la sicurezza dell'isola discenda innegabilmente dalla stabilità garantita lungo i suoi confini settentrionali, con l'aiuto dei Paesi del Sudest asiatico. Come l'intervento militare a Timor Est di fine anni Novanta ha ampiamente dimostrato[13], l'Australia è stata in grado di raccogliere le adesioni di alcuni Paesi del Sudest asiatico (Thailandia su tutte) e porsi alla guida di una forza internazionale di intervento nata allo scopo di ristabilire l'ordine in un'area, situata a quasi settecento chilometri da Darwin, vitale per gli interessi nazionali del continente australe.

Tuttavia, gli interessi strategici di Canberra travalicano il Mar di Timor e arrivano a lambire le calde acque del Mar cinese meridionale, l'arena della competizione strategica tra la Cina, da una parte, e gli Stati Uniti e suoi alleati, dall'altra. Nella riunione dei ministri della Difesa dello scorso febbraio, l'Australia e i Paesi membri dell'ASEAN hanno convenuto sulla necessità di risolvere in maniera pacifica le controversie delle dispute territoriali tra Pechino e i Paesi ASEAN rivieraschi (Viet Nam, Filippine, Malaysia e Brunei), come prescritto dalla Carta delle Nazioni Unite, sulla base normativa della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982, ratificata da larga parte degli Stati coinvolti. Si tratta di una dichiarazione stringata che si pone in perfetta continuità con altri documenti sottoscritti dall'ASEAN con altri attori regionali, compresa la bozza di codice di condotta ancora ferma alla fase preliminare di un negoziato senza fine tra i delegati diplomatici dell'Associazione e le controparti cinesi. Ma da Canberra si levano numerose perplessità relative alle difficoltà di raggiungere un compromesso sulla sovranità, sulla giurisdizione e sul controllo delle zone marittime contese fintantoché i membri dell'ASEAN non negozieranno una posizione comune. Il contributo dell'Australia nel Mar cinese meridionale contempla non solo iniziative diplomatiche, bensì anche la partecipazione ad attività militari congiunte volte ad assicurare la libera navigazione delle principali rotte commerciali e il libero sorvolo dello spazio aereo sovrastante: rientra in questo spirito "Gateway", operazione internazionale di pattugliamento aereo nel Mar cinese meridionale e nello Stretto

---

[12] Australia-ASEAN Chamber of Commerce (2020), "Australian Business in ASEAN. Survey 2020", pp. 16-17, disponibile online al link http://austchamasean.com/wp-content/uploads/2020/05/Australian-Business-in-ASEAN-Survey-2020-1.pdf.

[13] Cfr. Chin, J. (2020), "L'Australia vista dal nord: le relazioni con l'Indonesia e la Malaysia", *RISE – Relazioni internazionali e International Political Economy del Sudest asiatico*, Vol. 5 (1), pp. 12-15. Timor Est non è un membro dell'ASEAN e, al momento, il suo governo attende un segnale dai Paesi dell'Associazione, che rinviano ogni anno la discussione sui termini della sua futura adesione.

di Malacca, condotta dalle forze dell'Aeronautica militare australiana e malaysiana. A completare il quadro di una cooperazione che si trova in una fase avanzata, infine, si inserisce anche il sostegno tecnico e logistico australiano alle operazioni di pattugliamento costiero e di gestione del traffico navale avviate, tra il 2012 e il 2019, dalla Thailandia, dall'Indonesia e dalle Filippine. È un aspetto che non bisogna sottovalutare, se non altro perché consentirebbe all'Australia di centrare due importanti obiettivi: anzitutto, indurre i tre Paesi del Sudest asiatico a comprendere l'importanza di avere il pieno controllo del proprio dominio marittimo; in secondo luogo, intervenire preventivamente in aree in cui essa detiene interessi legittimi, oggi più che mai sottoposte a minacce di varia natura quali la migrazione irregolare (diretta principalmente verso le coste australiane), la pirateria, il terrorismo, i traffici illeciti, lo sfruttamento illegale delle risorse marine[14] e altri fenomeni contemplati all'interno del *New Plan of Action to Implement the ASEAN-Australia Strategic Partnership 2020-2024* del 1° agosto 2019.

Un'alleanza che non s'ha da fare (per il momento)

Qualche anno fa l'Economist scriveva, in un editoriale dal sapore quasi nostalgico, che il mondo avrà molto da imparare dal modello politico, economico e sociale che l'Australia è riuscita a sperimentare nel corso degli ultimi trent'anni[15]. Se sul piano interno la grande isola oceanica può con orgoglio fregiarsi del suo invidiabile tasso di crescita (se comparato con quello fatto registrare da molti Paesi europei), dei suoi conti pubblici in pareggio e dell'apporto positivo dei lavoratori migranti all'economia australiana, sul piano della proiezione esterna i progressi registrati negli ultimi decenni non hanno rivelato un coinvolgimento dell'Australia negli affari asiatici su basi e aspettative diverse rispetto al passato, mancando al momento di tenere il passo con la trasformazione della composizione etnica della società australiana, che si avvia gradualmente a diventare euroasiatica[16]. Ad esempio, il fatto di continuare a rimanere ancorati al sistema difensivo occidentale non consente probabilmente all'Australia di candidarsi, di fronte ai Paesi ASEAN e agli alleati asiatici, come attore imprescindibile nel panorama asiatico e del Pacifico meridionale (in particolare, in Melanesia). Oltre alla già rammentata operazione militare a Timor Est, non si fa certo fatica a ricordare le poche iniziative in cui l'Australia è stata capace di costruire attorno a sé un ampio consenso internazionale: ultimo, in ordine cronologico, è la risoluzione presentata il 18 maggio dalla delegazione australiana all'Assemblea dell'Organizzazione Mondiale della Sanità sull'apertura di un'inchiesta internazionale indipendente sulla pandemia da COVID-19, approvata grazie al sostegno di 130 Stati membri tra cui, unici Paesi del Sudest asiatico, l'Indonesia e la Malaysia. Va comunque detto che, tra alcuni leader e personalità politiche asiatiche come il leader in esilio dell'opposizione cambogiana, Sam Rainsy[17], l'Australia continua ad esercitare un'attrattiva

[14] Cfr. Chalk, P. (2019), "Augmenting maritime domain awareness in Southeast Asia. Boosting national capabilities in the Philippines, Thailand and Indonesia", *ASPI Special Report*, dicembre, pp. 1-21, disponibile online al link https://s3-ap-southeast-2.amazonaws.com/ad-aspi/2019-12/SR%20150%20Maritime%20domain%20awareness_1.pdf?oSJh.esxFRumNPbVt1hYfriTfiQD36K5.

[15] The Economist (2018), "Aussie rules. The stellar performance of the Australian economy holds encouraging lessons for the rest of the world", 27 ottobre-2 novembre.

[16] Dobell, G. (2018), "Musing on Australia's ASEAN future", *The Strategist*, *Australian Strategic Policy Institute*, 3 aprile, disponibile online al link https://www.aspistrategist.org.au/musing-australias-asean-future/.

[17] Rainsy, S. (2018), "Australia's Role in Resuscitating Cambodian Democracy", *Australian Institute of International Affairs*, 15 febbraio, disponibile online al link http://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/australia-resuscitating-cambodian-democracy/.

sui Paesi dell'Asia orientale, per i valori democratici che rappresenta, per il sistema economico efficiente e per l'abilità di tutelare le diversità culturali all'interno di una società in costante crescita.

Molto spesso si è parlato della possibile adesione dell'Australia all'ASEAN. C'è chi la vede come una buona opportunità (l'ex premier malaysiano Mahathir Mohamad e l'attuale presidente indonesiano Joko Widodo), chi come una soluzione impraticabile (alcune figure del Dipartimento degli Affari Esteri e del Commercio australiano[18]) e chi, invece, come un'occasione per sganciarsi dal potenziale conflitto sino-statunitense nel Mar cinese meridionale (Paul Keating[19]). La presenza di una comunione di intenti in tematiche circostanziate e lo sviluppo di relazioni commerciali possono non bastare per convincere questo e i futuri governi dell'Australia a entrare a far parte dell'Associazione. Al di là della difficoltà di accettare l'appartenenza geografica al Sudest asiatico, costituiscono dei grossi ostacoli all'adesione australiana le divergenze sui valori democratici e sui diritti umani[20], la compresenza di sistemi politici eterogenei all'interno dell'Associazione e la differenza di vedute sulle strategie da adottare in politica estera (un problema che riguarda, peraltro, l'ASEAN medesima in relazione, ad esempio, ai rapporti con la Cina). Contribuiscono, probabilmente, a urtare la sensibilità della diplomazia australiana le contraddizioni dei principi a cui Canberra ha aderito con la firma del TAC, nonché la filosofia diplomatica perseguita dall'Associazione e che può essere sintetizzata con la formula icastica "né una vittoria per uno, né una sconfitta per l'altro […][21]".

Ci si chiede se l'ASEAN possa diventare il principale partner commerciale dell'Australia, in sostituzione della Cina. Nessuno componente del governo di Canberra negherebbe che esistono mercati alternativi sia all'interno che al di fuori della regione – come l'Arabia Saudita, che potrebbe ridurre la dipendenza dell'economia australiana dall'Asia orientale – ma i produttori australiani sono certi di non avere un ritorno economico di egual misura[22] e, soprattutto, non ci sono mercati perfettamente sostitutivi delle esportazioni australiane di minerali e metalli, nonché di prodotti agricoli come l'orzo, recentemente colpito dalla furia dei dazi cinesi antidumping[23]. Parallelamente, dal punto di vista strategico, sembra improbabile che l'Australia abbandoni gli storici alleati della regione in ragione dell'ASEAN. Come scritto nella nota di aggiornamento al già richiamato *Defence*

---

[18] Flitton, D. (2018), "What DFAT really thinks of Australia joining ASEAN", *The Interpreter*, 16 marzo, disponibile online al link https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/what-dfat-really-thinks-australia-joining-asean.

[19] Clark, A. (2016), "Paul Keating pushes for Australia to join ASEAN", *The Australian Financial Review*, 31 agosto.

[20] Il caso più eclatante riguarda Chau Van Kham, settantenne attivista vietnamita con cittadinanza australiana, arrestato nel 2019 a Ho Chi Minh City assieme a due suoi colleghi del *Viet Tan*, organizzazione politica che si occupa di attività di promozione dei diritti umani e di democratizzazione in Viet Nam. Considerata un'organizzazione terroristica dal governo comunista del Viet Nam, Chau è stato condannato da un tribunale a dodici anni di carcere con l'accusa di finanziamento del terrorismo. Nonostante gli appelli alla liberazione provenienti dalla famiglia e gli sforzi del consolato australiano a Ho Chi Minh City volti a mantenere i contatti con il proprio cittadino, il governo australiano pare riluttante a discutere pubblicamente con la propria controparte vietnamita di un caso che potrebbe compromettere le relazioni tra i due Paesi.

[21] Sono le parole pronunciate nel 1974 da Carlos P. Romulo, segretario di Stato delle Filippine tra il 1968 e il 1984, nonché uno dei padri fondatori dell'ASEAN. Cfr. The National Archives of Australia, A1838, 3004/13/21 PART 27, Opening statement by Foreign Secretary Carlos P. Romulo at the seventh ASEAN Foreign Ministers' meeting, Jakarta, 7 maggio 1974, p. 5, www.naa.gov.au

[22] Oyarce, T. (2020), "Is now the right time to move away from China?", Export Council of Australia, 14 maggio, disponibile online al link https://www.export.org.au/global-trade-updates/is-now-the-right-time-to-move-away-from-china.

[23] Cfr. Hendrischke, H. (2020), "Australia's links with China must change, but decoupling is not an option", *The Conversation*, 30 aprile, disponibile online al link https://theconversation.com/australias-links-with-china-must-change-but-decoupling-is-not-an-option-137391.

White Paper, Stati Uniti, Giappone e Nuova Zelanda forniscono le adeguate coperture nell'Indo-Pacifico, mentre l'ASEAN è solo "una parte essenziale" – assieme alla Papua Nuova Guinea, a Timor Est e alle isole del Pacifico – dei piani di sicurezza australiani, ovvero, quasi un'area a cui garantire la difesa piuttosto che una pedina imprescindibile su cui fare affidamento in caso di minaccia o di un attacco proveniente dall'esterno. Nondimeno, resta il fatto che la sicurezza del Sudest asiatico è importante per l'Australia tanto quanto lo è la sicurezza dell'Australia per la regione nel suo complesso. Non è dato sapere se il rapporto di interdipendenza – fievole ma colmo di buone aspettative – si tramuterà in futuro in un'alleanza, ma è giunto il momento per entrambi gli attori di trovare un nuovo approccio di cooperazione e convivenza in un contesto di competizione regionale tra potenze che si appresta ad accendersi negli anni avvenire, e che potrebbe mettere a rischio gli affari bilaterali. Proprio per scansare tale prospettiva, i politici australiani dovranno calibrare gli interessi dell'isola ricercando il giusto equilibro tra il binomio identità-passato, da una parte, e quello tra geografia-presente, dall'altra.

Questo articolo è apparso nel numero di RISE "Il 'Vicino Nord' dell'Australia", Vol. 5 (1), 2020.

Raccogliere la sfida: il coinvolgimento australiano nel Sudest asiatico nel Secondo dopoguerra

Andrea Benvenuti

indice △

Il 15 febbraio 1942, il tenente generale Arthur Percival, comandante delle Forze imperiali britanniche di stanza in Malaya, si arrese all'esercito giapponese, ponendo così fine al drammatico assedio di Singapore durato una settimana. La caduta dell'"inespugnabile fortezza" britannica dell'Estremo Oriente generò un grande senso di shock in tutta l'Australia. Con l'ottava divisione fatta prigioniera e altre tre divisioni schierate in Medio Oriente, l'Australia appariva improvvisamente esposta a un attacco giapponese. Benché un'invasione da parte dell'esercito del Sol Levante non si sia mai materializzata, i *policymaker* australiani del Secondo dopoguerra trassero tre lezioni chiave da quella che il primo ministro britannico Winston Churchill definì come la peggiore sconfitta militare della Gran Bretagna.

Il primo insegnamento fu che Londra non avrebbe potuto, né tantomeno voluto, proteggere l'Australia ad ogni costo. La seconda lezione fu che solo gli Stati Uniti, in considerazione della propria notevole potenza militare, avrebbero potuto porre un argine efficace alle minacce regionali. Terzo insegnamento, forse il più importante, fu che la penisola malese e l'arcipelago indonesiano non potevano più essere considerati una barriera contro gli attacchi militari provenienti dal nord[1]. Con il Giappone completamente sconfitto nell'agosto 1945, nessuna minaccia imminente sembrava profilarsi nell'immediato sull'orizzonte strategico di Canberra, ma l'inizio della Guerra fredda alla fine degli anni Quaranta cambiò le carte in tavola. Tra il 1948 e il 1949, il Dipartimento Australiano degli Affari Esteri (*DAEE*) cominciò a preoccuparsi seriamente dei crescenti disordini nel Sudest asiatico e della possibilità che la Cina potesse rappresentare un ostacolo nell'area. Sostenendo che nessun governo cinese avrebbe potuto trascurare il Sudest asiatico ricco di risorse dovendo quest'ultimo colmare la mancanza di risorse naturali della Cina, il DAEE si attendeva che la presenza cinese nella regione sarebbe presto cresciuta, specialmente se le forze comuniste di Mao Zedong avessero avuto la meglio sul *Guomindang* di Chang Kai-shek nella Guerra civile cinese. Il punto di vista del dipartimento era che una Cina comunista avrebbe cercato di acquisire una quota sempre più cospicua di risorse dalla regione non tanto attraverso un'invasione militare, bensì tramite il metodo della sovversione, sfruttando la presenza considerevole di comunità di immigrati cinesi sparse in tutto il Sudest asiatico[2].

Le implicazioni strategiche di tale ragionamento apparivano ovvie. Se una potenza relativamente piccola ma ostinata come il Giappone aveva posto una seria minaccia all'Australia, perché mai una Cina ostile, con un grosso punto di appoggio nel Sudest asiatico, non avrebbe potuto fare lo stesso? Perciò, il DAEE

---

[1] Benvenuti, A. (2017), *Cold War and Decolonisation: Australia's Policy Towards Britain's End of Empire in Southeast Asia*, Singapore: NUS Press, pp. 13-14.

[2] Horner, D. (2000), *Defence Supremo: Sir Frederick Shedden and the Making of Australian Defence Policy*, Sydney: Allen & Unwin, p. 272.

sollecitò il governo, allora guidato dal primo ministro laburista Ben Chifley, a prendere in considerazione le contromisure militari necessarie nel caso in cui il Paese si fosse trovato coinvolto in un conflitto nel Sudest asiatico e, al tempo stesso, ad adottare una serie di misure tese, principalmente, ad andare incontro ai bisogni economici e di sviluppo della regione. In questo senso, l'idea di fondo era che solo grazie al progresso economico si sarebbe potuto porre freno alle sirene dell'ideologia comunista nella regione. Non tutti a Canberra, però, condividevano le valutazioni strategiche del DAEE. Ad esempio, il Dipartimento della Difesa (DD) non riteneva che la sovversione comunista nel Sudest asiatico dovesse comportare il dispiegamento di un nutrito numero di forze militari australiane in quel teatro strategico. Fino a quel momento, il DD aveva sottovalutato la minaccia posta dalla Cina e riteneva invece che la sorte del Sudest asiatico sarebbe dipesa dall'esito di una guerra globale che vedeva contrapposti l'Unione Sovietica (URSS) e gli Stati Uniti: un conflitto che, in ordine di probabilità, si sarebbe sviluppato in Europa, Medio Oriente ed Estremo Oriente[3]. Di conseguenza, le capacità militari dell'Australia dovevano essere dispiegate in Medio Oriente o altrove in Estremo Oriente, dove potevano risultare più utili a contenere le forze sovietiche[4]. Il DD, però, non aveva mai suggerito che il Sudest asiatico avrebbe dovuto essere abbandonato al proprio destino. Anzi, stabilì che ogni sovvertimento comunista doveva essere contrastato attraverso l'adozione di misure politiche ed economiche, in collaborazione con gli alleati dell'Australia[5].

In questa diatriba prolungata tra il DAEE e il DD, l'esecutivo si trovò sulla stessa lunghezza d'onda del primo. In effetti, i ministri del governo federale non avevano mai condiviso l'impegno delle forze australiane per la difesa del Medio Oriente[6], né avevano, ad ogni modo, fretta di lanciarsi a capofitto in un impegno gravoso per la difesa del Sudest asiatico accanto ai britannici. Al contrario, chiarirono che la partecipazione alla difesa del *Commonwealth* britannico non implicava, da parte australiana, l'obbligo di impegnare risorse per la Malaya britannica[7]. Sebbene fosse preoccupato dal quadro di instabilità dell'Asia del Secondo dopoguerra e ansioso di lavorare a fianco della Gran Bretagna vista la perdurante riluttanza di Washington nell' accettare un ruolo di primo piano nella difesa del Sudest asiatico, il governo laburista di Chifley non aveva intenzione di far da stampella alla traballante presenza coloniale britannica in quell'area. L'Australia appariva più incline a simpatizzare per i nazionalisti asiatici, a maggior ragione proprio in un periodo in cui era stata avviata la repressione olandese nei confronti degli indipendentisti indonesiani.

L'elezione, nel dicembre 1949, del governo della "Coalizione" (un'alleanza politico-elettorale di stampo conservatore formata dai partiti liberale e agrario) guidato da Sir Robert Gordon Menzies condusse presto ad un cambio di marcia australiano sulle questioni regionali. Del resto, le insurrezioni comuniste in Birmania (oggi Myanmar), Filippine, Malaya e Indonesia nel corso del 1948 – senza menzionare le coeve sollevazioni dei *Viet Minh* in Indocina – avevano già

---

[3] Edwards, P. con Pemberton, G. (1992), *Crises and Commitments: The Politics and Diplomacy of Australia's Involvement in Southeast Asian Conflicts, 1948–1965*, Sydney: Allen & Unwin, p. 55.

[4] National Archives of Australia, Canberra [da qui in avanti, NAA], A816, 19/301/1207, Burton to Prime Minister, 30 settembre 1948; Minute by the Defence Committee, 31 marzo 1949; JPC Report no. 10/49, 18 marzo 1949.

[5] *Ibidem*; NAA, A816, 19/301/1207, Minute by the Defence Committee, 31 marzo 1949.

[6] Edwards, P. con Pemberton, G. (1992), *Crises and Commitments*, cit., p. 13.

[7] The National Archives of the United Kingdom, CAB 21/9030, D(52)48, The Future of ANZAM. Appendix A: History of the ANZAM Region, 3 dicembre 1952.

ampiamente dimostrato non solo quanto fosse concreto il rischio di rivolte in tutto il Sudest asiatico, ma anche quanto i movimenti comunisti locali fossero in grado di sfruttare a proprio favore le tensioni economiche e sociali che agitavano la popolazione[8]. Alle elezioni federali del 1949, la Coalizione si spese in un'intensa campagna anticomunista e si dimostrò particolarmente sensibile alla minaccia del comunismo internazionale[9]. Tuttavia, una volta entrato in carica, il nuovo governo, nonostante continuasse ad essere in apprensione per il quadro di incertezza che contraddistingueva il Sudest asiatico, diede priorità al Medio Oriente, visto come un'area di primaria importanza strategica nel contesto della Guerra fredda che si andava stagliando. Riguardo all'URSS come principale minaccia alla stabilità internazionale, il governo considerava che ogni possibile conflitto futuro tra Mosca e l'Occidente non solo avrebbe avuto natura globale, bensì si sarebbe combattuto principalmente in Europa e in Medio Oriente. In tale contesto, l'esito della guerra in questi due importanti teatri avrebbe determinato il futuro del Sudest asiatico. Il governo Menzies era propenso a condividere le valutazioni strategiche britanniche sulla rilevanza del Medio Oriente nella difesa dell'Europa, rappresentando questa regione una base ideale da cui lanciare un contrattacco nucleare contro l'URSS[10]. Quindi, nell'eventualità di una guerra globale, Canberra si mostrò incline a impiegare le proprie forze militari nel teatro mediorientale[11]. Ad ogni modo, almeno all'inizio, il governo operò abbastanza cautamente e si limitò ad accordarsi per sviluppare piani concomitanti di dispiegamento delle forze militari australiane in Medio Oriente o nel Sudest asiatico. Ogni decisione sulla loro destinazione finale sarebbe dipesa dalla natura della minaccia[12]. Solo nel dicembre 1951 Canberra prese la decisione di inviare rinforzi in Medio Oriente in tempo di guerra[13].

Nondimeno, dato che il pericolo di un conflitto globale tra i due blocchi si stava progressivamente allontanando e la guerra in Corea andava incontro a una fase di stallo, il governo Menzies riprese a focalizzarsi sul Sudest asiatico. I pianificatori militari australiani prevedevano allora una lunga Guerra fredda regionale che avrebbe richiesto un coinvolgimento più ampio da parte di Canberra[14]. Nel 1953, lo spettro di una crescita dell'influenza comunista nel Sudest asiatico, reso sempre più probabile da un tracollo francese in Indocina, accrebbe ulteriormente i timori dell'Australia. A Canberra, i ministri colsero la sfida. Nel settembre 1954, l'Australia divenne uno dei membri fondatori della *South-East Asian Treaty Organisation* (*SEATO*). Pochi mesi dopo, il Paese decise di inviare truppe in Malaya nell'ambito della "Riserva strategica del *Commonwealth*" a guida britannica e incrementò gli sforzi per assicurare un più significativo impegno statunitense alla difesa del Sudest asiatico, da quel momento oramai a tutti gli effetti la principale area di interesse strategico per l'Australia. L'adozione da parte del governo Menzies di una strategia di "difesa avanzata" in Asia, in collaborazione con i suoi più stretti alleati occidentali, rappresentò una tappa inedita nella storia australiana.

---

[8] Sulle insurrezioni comuniste nel Sudest asiatico, si veda ad esempio Mason, R. (2009), "Revisiting 1948 Insurgencies and the Cold War in Southeast Asia", *Kajian Malaysia*, 27 (1/2), pp. 1-9.

[9] Lee, D. (2006), *Australia and the World in the Twentieth Century: International Relations since Federation*, Melbourne: Circa, p. 92.

[10] *Ivi*, p. 93; Hack, K. (2001), *Defence and Decolonisation in Southeast Asia 1941–1968*, Richmond: Curzon Press, pp. 26-27, 76-80.

[11] *Ivi*, p. 79.

[12] *Ibidem.*

[13] *Ivi*, pp. 80.

[14] *Ivi*, pp. 80-81.

In questo modo, l'Australia annunciò la propria disponibilità a garantire un più ampio coinvolgimento in questa regione.

Il crescente coinvolgimento dell'Australia nel Sudest asiatico avvenne in un contesto di rapidi e profondi cambiamenti a livello regionale. Quando la Guerra fredda si espanse in Asia, cominciò a prendere slancio in questa parte del mondo il processo di decolonizzazione. L'interazione di questi due importanti processi storici presentò una sfida rilevante per l'Australia e i suoi alleati occidentali, dal momento che non era fuori luogo ipotizzare che la fine della colonizzazione europea nel Sudest asiatico finisse per fare il gioco dell'URSS e della Cina. Cosicché, se il Partito Laburista aveva complessivamente adottato un approccio solidale nei confronti dei movimenti nazionalisti della regione, il governo della Coalizione assunse, comprensibilmente, toni ben più cauti[15]. Se dai banchi dell'opposizione Menzies era apparso ben poco favorevole alla prospettiva di autogoverno in Indonesia, lo fu ancor meno quando, una volta al governo, dovette prendere posizione sulla questione dell'indipendenza vietnamita. In seguito, alla metà degli anni Cinquanta, il governo Menzies reagì con qualche preoccupazione al nuovo piano di autogoverno disposto dai britannici per la Malaya e Singapore, sulla base del fatto che era destinato a condizionare in maniera considerevole la posizione strategica del *Commonwealth* su queste aree. Dato che gli australiani consideravano la difesa della Malaya una condizione essenziale per la difesa del proprio territorio e della regione più prossima, i ministri della Coalizione non poterono che essere in apprensione per le incertezze derivanti dalla marcia spedita della Malaya e di Singapore verso l'autogoverno[16]. E pur tuttavia, malgrado il suo approccio alla decolonizzazione fosse principalmente guidato da considerazioni di natura difensiva, la politica regionale portata avanti dalla Coalizione fu lontana dall'essere sfavorevole. Contrariamente all'opinione diffusa all'interno del mondo accademico australiano[17], l'approccio avuto dalla Coalizione fu, per necessità, sia prudente sia pragmatico. Prudente perché un Sudest asiatico comunista e decolonizzato non era né nell'interesse dell'Australia né avrebbe tantomeno apportato benefici alle popolazioni locali. Allo stesso tempo, può ritenersi pragmatico in quanto solo attraverso una strategia ben calibrata, centrata sulla deterrenza militare approntata dal sistema di sicurezza occidentale e sugli aiuti economici che l'Occidente inviava ai Paesi non comunisti della regione (ne era un esempio il "Piano di Colombo"), poteva rendere il Sudest asiatico sicuro nel contesto di decolonizzazione. E, più precisamente, fu grazie a questo approccio politico che l'Australia, nei due decenni che seguirono la fine della Seconda guerra mondiale, riuscì con successo a espandere e rafforzare i suoi legami politici ed economici con la sua regione limitrofa. Come annotato dai funzionari del segretariato indonesiano dell'Associazione delle Nazioni del Sudest asiatico (*Association of Southeast Asian Nations*, *ASEAN*). in un documento riservato compilato poco prima della visita del premier laburista Gough Whitlam (1972-75) a Giacarta agli inizi del 1973, l'impegno australiano nella regione si era allora talmente intensificato che "la posizione dell'Australia e perfino il suo interesse nazionale non [potevano] più essere separati dalla regione del Sudest asiatico"[18].

---

[15] Sulla posizione dei laburisti, si faccia riferimento a Edwards, P. con Pemberton, G. (1992), *Crises and Commitments*, cit., p. 14.

[16] Benvenuti, A. (2017), *Cold War and Decolonisation*, cit.

[17] Su questo punto, si veda Benvenuti, A. e Jones, D.M. (2011), "Myth and Misrepresentation in Australian Foreign Policy: Menzies and Engagement with Asia", *Journal of Cold War Studies,* 13 (4), pp. 57-78.

[18] NAA, A1838, 3004/13/21/3 part 1, Material from the National Secretariat for ASEAN concerning Australian–ASEAN cooperation, 30 gennaio 1973.

Per un governo ancor oggi criticato negli ambienti accademici australiani per la sua (presunta) scarsa propensione verso il mondo asiatico, questo era tutt'altro che un riconoscimento di poco conto.

Questo articolo è apparso nel numero di RISE "Il 'Vicino Nord' dell'Australia", Vol. 5 (1), 2020.

Il Giappone e il Sudest asiatico nella Seconda guerra mondiale

Andrea Revelant

indice △

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

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

Oltre al protrarsi del conflitto in Cina, la decisione di procedere con l'"avanzata a Sud" ebbe quali fattori determinanti: il fallimento del tentativo di espansione a danno dell'Unione Sovietica, con la disfatta giapponese a Nomonhan nel 1939; la denuncia del trattato bilaterale sul commercio decisa da Washington nello stesso anno, cui seguirono sanzioni economiche di crescente gravità; nonché i successi militari della Germania nazista nella prima fase del conflitto mondiale, che inibirono la capacità di reazione delle Potenze coloniali in Asia. L'esercito nipponico penetrò dapprima nel Tonchino, in modo da tagliare la principale via di rifornimento rimasta ai nazionalisti cinesi. Nell'estate del 1941, il governo di Vichy non potè che consentire a un ulteriore stanziamento di truppe giapponesi nell'Indocina meridionale. Come ritorsione, il 1° agosto gli USA posero l'embargo petrolifero al Giappone, seguiti in breve da Gran Bretagna e Paesi Bassi (il cui governo era nel frattempo riparato a Londra). Lo stallo dei successivi negoziati nippo-statunitensi spinse Tokyo ad aprire le ostilità il 7-8 dicembre, con una vasta offensiva a sorpresa sia contro le colonie britanniche di Hong Kong, Singapore e Malaya, sia contro le basi statunitensi nelle Filippine e nel Pacifico, a cominciare da Pearl Harbour. Entro la prima metà del 1942, l'intera Asia sud-orientale cadde sotto il controllo giapponese.

Benché la "Sfera di coprosperità" fosse un concetto centrale nell'ideologia promossa dalle autorità imperiali durante la guerra, fin dall'inizio il suo potenziale

di persuasione tra gli abitanti dei territori occupati fu intaccato dalla mancanza di coerenza logica. Nel discorso ufficiale, gli ideali di fratellanza panasiatica erano contraddetti da una visione gerarchica dei rapporti tra nazioni, che riservava ai giapponesi il posto più elevato anche in virtù di una loro presunta superiorità razziale. Nei confronti delle popolazioni locali, gli occupanti riprodussero i meccanismi discriminatori tipici del colonialismo "bianco", peraltro già applicati dal Giappone a Taiwan e in Corea. Soprattutto, però, la rappresentazione a parole del nuovo ordine strideva con una realtà di continue vessazioni e violenze.

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

Il dominio giapponese assunse forme diverse nei vari Paesi costituenti la cosiddetta "Sfera di coprosperità", secondo le condizioni politiche locali e l'importanza strategica di ciascun territorio. Nel sud, le colonie britanniche e olandesi furono poste sotto un'amministrazione militare diretta. Alla Birmania fu poi concesso nel 1943 di formare un proprio governo quale Stato indipendente; tale cambiamento formale restò tuttavia privo di sostanza. L'anno seguente anche i nazionalisti indonesiani ottennero una vaga promessa di indipendenza, che però rimase sospesa fino alla sconfitta giapponese. Nelle Filippine, gli invasori formarono un esecutivo provvisorio usando esponenti dell'élite nazionale, già da anni impegnata nel governo dell'arcipelago sotto il protettorato statunitense. La Repubblica proclamata su queste basi nel 1943 fu soltanto un altro Stato fantoccio. Con tali concessioni politiche, per lo più di facciata, le autorità giapponesi cercarono di ottenere dai popoli asiatici una maggiore cooperazione in un contesto di guerra sempre più favorevole al nemico.

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

Le risposte locali al forzato ingresso di ciascun Paese nella "Sfera di coprosperità" abbracciarono l'intero spettro tra i due estremi dell'attiva collaborazione e della resistenza armata. I giapponesi trovarono migliore accoglienza laddove il loro arrivo apparve ai movimenti indipendentisti come un'opportunità per realizzare

le aspirazioni nazionali. Ciò spiega in parte perché nelle Filippine il regime del presidente José P. Laurel godesse di scarso sostegno popolare: l'occupazione, oltre a caratterizzarsi subito per la sua durezza, rappresentò un regresso rispetto al sistema di autogoverno avviato nel 1935, con l'impegno di Washington a concedere la piena indipendenza all'arcipelago dopo un decennio. La resistenza filippina, molto numerosa, condusse un'estesa ed efficace guerriglia fin dal 1942, ricevendo sostegno materiale dalle Forze armate statunitensi.

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

In Birmania, i nazionalisti guidati da Aung San cambiarono fronte nel corso della guerra. Addestrati e armati dai giapponesi, così da appoggiarli nella campagna contro i britannici, compresero ben presto che l'indipendenza loro concessa era fittizia. Dopo aver costituito un'alleanza politica clandestina con altri gruppi, nel marzo 1945 Aung San lanciò l'insurrezione contro gli occupanti, affrettandone il ritiro dalla Birmania. In Indocina, come si è detto, il Giappone giocò tardivamente la carta del nazionalismo asiatico. Il Viet Minh trasse vantaggio dallo smantellamento dell'amministrazione francese, intensificando le sue attività negli ultimi mesi di guerra.

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

Il Giappone imperiale perseguì una politica di aggressione con il pretesto di restituire "l'Asia agli asiatici". Ironicamente, nel sud la guerra diede davvero una spinta al processo di decolonizzazione, sebbene con esiti del tutto diversi da quelli attesi dagli invasori. Debilitate dal lungo conflitto, al loro rientro nella regione le Potenze coloniali non riuscirono a sopire i vari movimenti indipendentisti, che si erano rafforzati sia collaborando con i giapponesi sia opponendosi agli stessi. I rapporti tra il nuovo Giappone democratico e i Paesi del sud rimasero a lungo segnati dai traumi del periodo bellico. Le riparazioni di guerra, stabilite tramite accordi bilaterali e versate tra gli anni Cinquanta e Settanta, rappresentarono un importante fattore di riavvicinamento internazionale. Il Giappone ottenne di fornire parte dei risarcimenti sotto forma di beni industriali e servizi, cogliendo in tal modo l'occasione per reinserirsi nei mercati asiatici. Le relazioni si mantennero tuttavia piuttosto fredde, nonostante gli USA incoraggiassero Tokyo a contribuire allo sviluppo economico del Sud in un'ottica di sicurezza regionale. Uno dei più

significativi risultati di tale politica è stata l'istituzione della Banca asiatica di sviluppo (*Asian Development Bank, ADB*), avvenuta nel 1966. Da allora, benché la ADB abbia sede a Manila, tutti i suoi presidenti sono stati giapponesi. Per alcuni decenni, l'approccio mercantilista del Giappone al commercio internazionale non mancò di suscitare reazioni ostili tra i suoi partner economici in Asia. I rapporti migliorarono però gradualmente dopo la fine della guerra in Viet Nam, in un contesto geopolitico favorevole a un'intensificazione degli scambi tra Giappone e Paesi dell'Associazione delle Nazioni del Sudest asiatico (*Association of Southeast Asian Nations*, *ASEAN*). Momento emblematico di questa svolta fu il discorso pronunciato a Manila nel 1977 dal premier giapponese Fukuda Takeo, oggi ricordato come manifesto della "dottrina Fukuda" per una cooperazione pacifica. Dagli anni Novanta, soprattutto dopo la crisi finanziaria del 1997, le relazioni tra Giappone e ASEAN hanno costituito un aspetto chiave di un processo di integrazione regionale esteso all'Asia orientale e al Pacifico. La contemporanea ascesa della Cina a grande Potenza economica ha innescato nuove dinamiche, nonché motivi di tensione, in questo intreccio di crescente complessità.

Questo articolo è apparso nel numero di RISE
"Il Giappone nel Sudest asiatico", Vol. 5 (3), 2020.

Nel solco di Fukuda: le relazioni del Giappone con il Sudest asiatico tra gli anni Ottanta e Novanta

Raimondo Neironi

indice △

Introduzione

L'*Associazione delle Nazioni del Sudest asiatico* (*ASEAN*) rientra nell'elenco degli attori regionali con cui il Giappone condivide – assieme a Stati Uniti (USA), Unione Europea, India e Australia – i valori fondamentali su cui si regge la strategia dell'Indo-Pacifico "libero" e "aperto". Situata nel cuore della grande area che si estende dal subcontinente indiano all'Asia nord-orientale, l'ASEAN rappresenta, infatti, per il Giappone "l'elemento chiave della realizzazione della strategia giapponese per l'Indo-Pacifico[1]". Il premier Kishida Fumio, in un discorso tenuto nel maggio scorso in occasione della XXVII Conferenza internazionale sul "futuro dell'Asia", non solo ha elogiato i principi di "unità" e "centralità" dei quali l'Associazione si è fatta promotrice negli ultimi due decenni, bensì ha affermato come il Giappone possa ancora contare sul suo storico "heart-to-heart partner" per costruire un nuovo concetto di cooperazione nella regione[2].

Le parole di Kishida richiamano alla mente il discorso dell'allora primo ministro Fukuda Takeo (1976-78) che, il 18 agosto 1977, annunciò a Manila i principi della diplomazia "cuore a cuore" (*kokoro to kokoro*, in giapponese) verso l'*ASEAN*. Questa memorabile iniziativa politica, che Sumio Edamura annovera come esempio di "diplomazia con una visione[3]", il Giappone smetteva di essere un pericolo con ambizioni espansioniste e militariste in Asia orientale[4] e, da quel momento, iniziò a vestire i panni dell'attore responsabile che intendeva favorire la cooperazione economica e culturale nella regione. La "dottrina Fukuda" ricopre un ruolo cruciale per la diplomazia giapponese della Guerra fredda non solo perché il Giappone riconobbe l'ASEAN come essenziale baluardo dell'anticomunismo e partner politico imprescindibile al pari dei suoi storici alleati, ma anche perché impegnò il governo di Tokyo a costruire una cooperazione mutuamente vantaggiosa che fosse in grado di garantire ai Paesi membri dell'Associazione nuovi aiuti economici e la realizzazione di diversi programmi di carattere scientifico e culturale.

Questo articolo intende inquadrare le tappe principali delle relazioni tra il Giappone e l'ASEAN tra gli inizi degli anni Ottanta e la fine degli anni Novanta. In particolare, la prima parte è dedicata alle iniziative portate avanti da governi guidati da Nakasone Yasuhiro e Takeshita Noburu (1982-89). La seconda parte si soffermerà sull'azione diplomatica posta in essere tra il 1989 e il 1996, prendendo

[1] Japan's Diplomatic Bluebook 2022, pp. 6-7, disponibile online al link https://www.mofa.go.jp/files/100387219.pdf.

[2] Discorso del primo ministro Kishida Fumio alla XXVII Conferenza internazionale sul "Futuro dell'Asia", 26 maggio 2022, disponibile online al link https://japan.kantei.go.jp/101_kishida/statement/202205/_00014.html.

[3] Sumio, E. (2013), *The Fukuda Doctrine: Diplomacy with a Vision*, in Peng Er, L. (a cura di), *Japan's Relations with Southeast Asia. The Fukuda Doctrine and Beyond*, Abingdon: Routledge, pp. 24-34.

[4] Rassicurazioni in questo senso furono pronunciate dallo stesso Fukuda all'allora presidente filippino Ferdinand Marcos, cfr. Kamm, H. (1977), "Fukuda Offers No Encouragement to Marcos on Japan's Defense Role", *The New York Times*, 28 aprile, disponibile online al link https://www.nytimes.com/1977/04/28/archives/fukuda-offers-no-encouragement-to-marcos-on-japans-defense-role.html.

in esame solo i tre governi liberaldemocratici che, all'epoca, apportarono un contributo determinante alle relazioni con l'ASEAN. Il terzo paragrafo, infine, si occupa della risposta giapponese alla crisi finanziaria di metà anni Novanta e dell'introduzione della "sicurezza umana" come pilastro della politica estera giapponese (1996-99).

Un variegato sistema di cooperazione

A partire dalla "dottrina Fukuda", il Giappone tracciò uno schema di cooperazione bilaterale con il Sudest asiatico impostato su tre piani: politico, economico e culturale. La prima forma di sostegno economico che il Giappone riservò ai Paesi della regione – indipendentemente dall'adesione di ciascuno all'ASEAN – consisteva nei programmi bilaterali di assistenza allo sviluppo (*Official Development Assistance, ODA*). L'ODA, la cui regia fu affidata alle mani dell'Agenzia giapponese per la cooperazione internazionale (*Japan International Co-operation Agency, JICA*), fece il suo esordio alla metà degli anni Cinquanta, allorché fu concepita come principale forma di risarcimento dei danni di guerra subiti dai Paesi invasi dalle forze dell'Esercito imperiale giapponese tra il 1931 e il 1945. Proseguendo in continuità con una tendenza che risaliva alla fine del decennio precedente, quando il Giappone ottenne lo status di economia sviluppata, negli anni Ottanta il governo decise di apportare alcuni cambiamenti strutturali al processo di gestione e concessione degli aiuti allo sviluppo ai Paesi del Sudest asiatico, con l'ambizioso intento di far progredire le relazioni con l'area[5]. In effetti il volume degli aiuti diretti nel Sudest asiatico e nel resto dell'Asia crebbe in maniera esponenziale almeno fino agli Novanta, tant'è che quel periodo di significativo sviluppo dell'ODA è spesso ricordato con il nome di "espansione pianificata[6]".

Tuttavia, l'assistenza allo sviluppo delle economie del Sudest asiatico rappresentava solo una parte – per quanto ragguardevole – di una strategia economica di vasto respiro. Durante la sua lunga – per i canoni giapponesi – esperienza di governo, Nakasone Yasuhiro (1982-87) si recò otto volte in visita nel Sudest asiatico, sempre accompagnato da una delegazione di imprenditori. Degno di nota fu, in particolare, il lungo viaggio avvenuto tra l'aprile e il maggio 1983 in diversi Paesi dell'ASEAN: in questa occasione, Nakasone ribadì che il Giappone era impegnato a ricostruire la fiducia nelle relazioni bilaterali e, rispetto al suo predecessore, mise in campo tre soluzioni concrete per far fronte ad altrettanti questioni che allora complicavano la cooperazione bilaterale. Anzitutto, Nakasone diede garanzie sulla revisione, entro il 1984, dello schema tariffario preferenziale riguardante le importazioni di una specifica varietà di beni provenienti dal Sudest asiatico, considerato troppo discriminatorio. In quel periodo, la bilancia commerciale giapponese verso i Paesi ASEAN era in deficit e ciò giustificava, agli occhi dei giapponesi, la decisione di imporre delle barriere in entrata a una tipologia di prodotti. Il premier, inoltre, annunciò la volontà di ripristinare il programma giapponese di investimenti per la costruzione di nuovi impianti industriali nella regione; infine, fu rilanciata la cooperazione scientifica e culturale che avrebbe dovuto rimettere in moto i programmi di scambio tra i giovani giapponesi e quelli dell'Asia sud-orientale.

---

[5] Kato, H. (2016), "Japan's ODA 1954–2014: Changes and Continuities in a Central Instrument in Japan's Foreign Policy", in Kato, H., Page, J., e Shimomura, Y. (a cura di), *Japan's Development Assistance. Foreign Aid and the Post-2015 Agenda*, Basingstoke and New York; NY: Palgrave, p. 3.

[6] Cfr. Ohno, I. (2014), "Japan's ODA Policy and Reforms since the 1990s and Role in the New Era of Developent Co-operation", *Korea International Cooperation Agency*, p. 69, disponibile online al link https://www.grips.ac.jp/forum/IzumiOhno/lectures/2014_Lecture_texts/03_KOICA_Ohno_1125.pdf.

In questa cornice, egli promosse il "Programma di amicizia del XXI secolo", un progetto che avrebbe consentito alle giovani studentesse e ai giovani studenti dei Paesi ASEAN di sperimentare, attraverso programmi di scambio in Giappone, lo stile di vita e il modello di istruzione giapponese. La medesima opportunità formativa fu garantita anche ai giovani giapponesi, che entrarono così in contatto con altre esperienze culturali in Asia.

Takeshita Noburu (1987-89) non modificò né stravolse la strategia di graduale collaborazione attuata dal suo predecessore. Piuttosto, il nuovo leader del Partito liberal-democratico (PLD) proseguì lungo il percorso scandito dalla retorica di una comune appartenenza a una grande comunità asiatica, che condivideva i medesimi valori, e da cordiali rapporti di vicinato. Nei discorsi tenuti tra il 1987 e il 1989, Takeshita fece largo ricorso a parole come "pace", "prosperità" e sicurezza[7]" e fu proprio sulla base di queste premesse che il primo ministro sviluppò una "diplomazia di pace[8]", volta a risolvere le principali controversie nel Sudest asiatico, e in particolare la questione cambogiana. Tokyo, di fatto, si incaricava di assicurare e di difendere la stabilità del Sudest asiatico. Nondimeno, tale aspirazione avrebbe potuto verificarsi solo alla realizzazione di uno scenario: era, infatti, indispensabile intensificare il livello di cooperazione politica tra il Giappone e l'ASEAN migliorando la fase di coordinamento: ciò avrebbe messo l'Associazione nelle condizioni di rispondere in misura efficace alle sfide che si sarebbero dispiegate negli anni avvenire. Questo non fu l'unico aspetto che emerse dal discorso di Takeshita, tenutosi nel dicembre 1987 in occasione del terzo summit dell'ASEAN di Manila. Il premier lanciò il *Fondo di sviluppo Giappone-ASEAN*, un nuovo strumento finanziario che conteneva una somma pari a oltre due milioni di dollari e che prevedeva di dare l'ennesimo stimolo alle economie dell'ASEAN. A Manila Takeshita evidenziò i risultati derivanti dalla promozione della cooperazione tecnico-scientifico e culturale, reiterando le promesse di nuovi finanziamenti e programmi di istruzione che sarebbero stati approvati dalla Dieta negli anni successivi.

Dopo la fine della Guerra fredda

I principi della "diplomazia di pace" trovarono una rapida applicazione con l'avvento del governo guidato da Kaifu Toshiki (1989-91). L'impegno giapponese a proporsi come principale mediatore della più intricata crisi politica cambogiana, da una parte, aggiunse un ulteriore tassello all'avanzamento dei rapporti con il Sudest asiatico; dall'altra, consentì al Giappone di ottenere un credito di immagine agli occhi dei Paesi dell'Indocina, e in particolare del Viet Nam. Il premier Kaifu accettò la proposta thailandese di ospitare i negoziati tra il primo ministro Hun Sen e i tre rappresentanti delle rispettive fazioni di opposizione. Per la verità, non si trattava della prima volta in cui il Giappone si ritrovò a interpretare il ruolo di arbitro, avendolo ricoperto più di vent'anni prima nel contesto della *Konfrontasi* indo-malaysiana, ma a differenza di quella volta la crisi cambogiana evidenziò le grandi capacità diplomatiche e le solide conoscenze del contesto politico del Sudest asiatico dei funzionari del Ministero degli Esteri incaricati di occuparsi dei negoziati. Peraltro, la volontà giapponese di contribuire alla pacificazione della Cambogia nasceva anche da un'esigenza di ravvicinamento

[7] Edström, B. (1999), *Japan's Evolving Foreign Policy Doctrine from Yoshida to Miyazawa*, Basingstoke e New York; NY: Palgrave, p. 134.

[8] Pressello, A. (2018), *Japan and the Shaping of Post-Vietnam War Southeast Asia: Japanese Diplomacy and the Cambodian Conflict, 1978-93*, Abingdon: Routledge, pp. 196-200.

diplomatico all'Unione Sovietica di Mikhail S. Gorbacev. Non a caso, l'ostacolo principale che impediva ai due Paesi di normalizzare i propri rapporti diplomatici, nella probabile prospettiva di dare il via libera agli investimenti in tecnologia giapponese in Unione Sovietica, era proprio lo stallo nei negoziati sulla guerra civile in Cambogia.

Nei mesi precedenti alla firma degli accordi, Kaifu fu protagonista di una importante visita nel Sudest asiatico, contrassegnata da un evento di grande portata simbolica: a Singapore, per la prima volta, una figura istituzionale giapponese formulò delle scuse ufficiali per i crimini commessi dal Giappone nel Sudest asiatico durante la "Grande guerra dell'Asia orientale". Il discorso, pronunciato ironicamente proprio nella città in cui il "Gruppo di spedizione al Sud" dell'Esercito imperiale giapponese inflisse, nel febbraio 1942, una sonora e inaspettata sconfitta all'esercito britannico, espresse il "sincero rimorso[9]" per le sofferenze inflitte alle popolazioni asiatiche. Inoltre, Kaifu si augurò che eventi simili o di peggiore entità non si ripetessero più in futuro.

Tuttavia, il passaggio dal governo Kaifu a quello guidato da Miyazawa Kiichi (1991-93) avviene nel periodo in cui il sistema bipolare implose definitivamente a seguito della dissoluzione dell'Impero sovietico. Fu un evento che trascinò il mondo verso una fase di profonda incertezza, ma che in realtà ebbe modo di dispiegare nuove opportunità per il Giappone e l'Asia. Tokyo partecipò attivamente alla realizzazione dei forum di cooperazione multilaterale sponsorizzati dall'ASEAN e dall'Australia, che avevano l'obiettivo di rimodellare un nuovo ordine regionale e favorire l'integrazione relativa a temi economici e di sicurezza. Il governo Miyazawa non distolse l'attenzione dal Sudest asiatico, ma proseguì anzi sulla scia dei suoi predecessori rafforzando gli sforzi del Giappone. La relazione bilaterale non escludeva, anzi, proseguiva di pari passo con l'approccio multilaterale.

Mentre aumentavano gli sforzi tesi ad avviare un processo di liberalizzazione economica nell'Asia-Pacifico, Miyazawa chiarì i passi concreti che il Giappone intendeva compiere per intensificare le relazioni con l'ASEAN. Nel corso del suo tour diplomatico in Indonesia, Malaysia, Thailandia e Brunei, nel gennaio 1993, il primo ministro discusse con i partner della possibilità di sviluppare nuovi investimenti in infrastrutture e nel settore dei trasporti; avanzò la proposta di coinvolgere altre organizzazioni internazionali, come alcune agenzie delle Nazioni Unite, per garantire nuovi aiuti economici all'ASEAN e per facilitare il processo di democratizzazione nel Sudest asiatico; da ultimo, affermò senza alcuna esitazione che la presenza degli USA fosse indispensabile per la sicurezza e lo sviluppo economico della regione. Quest'ultimo punto in particolare evidenziava, agli occhi dei Paesi ASEAN, una posizione di quasi asservimento del Giappone nei confronti del suo principale alleato, che ricorreva all'arma della pressione politica (*gaiatsu*) per convincere Tokyo ad allinearsi alle sue volontà. In effetti ciò si poneva, con altrettanta chiarezza, in profonda contraddizione con la politica di non interferenza e di autonomia dalle Grandi Potenze di cui l'Associazione si fa tuttora promotrice.

In quegli anni emersero i primi screzi tra Tokyo e alcuni leader del Sudest asiatico, i quali osteggiavano l'approccio giapponese volto ad appoggiare in maniera quasi incondizionata le iniziative politiche che Washington aveva in serbo per l'Asia, e che spesso si ponevano in antitesi con i progetti concepiti dai Paesi

[9] Yoshimi, Y. (1992), "Japan Battles Its Memories", *The New York Times*, 11 marzo, disponibile online al link https://www.nytimes.com/1992/03/11/opinion/japan-battles-its-memories.html.

asiatici. Memorabile fu il caso dell'*East Asia Economic Caucus,* un progetto di area di libero scambio asiatica lanciato da Mahathir Mohamad nei primi anni Novanta e mai realizzato per l'opposizione degli USA. Al summit dell'*Asia Pacific Economic Co-operation* (*APEC*) di Seattle, nel novembre 1993, l'allora premier della Malaysia espresse il proprio disappunto nei confronti dell'inerzia dimostrata dall'allora governo giapponese di Hosokawa Morihiro (1993-94), colpevole di non aver incoraggiato la discussione del progetto.

Nel giugno 1992, con Miyazawa ancora ben saldo al governo, il Giappone adottò la "Carta ODA", ossia il primo documento ufficiale che identificava tutte le precondizioni necessarie affinché i Paesi in via di sviluppo potessero richiedere e ottenere aiuti pubblici dalla JICA. I principali requisiti scritti nero su bianco sul documento erano l'avvio di un processo di democratizzazione, il rispetto dei diritti umani fondamentali e il contenimento delle spese militari. Sebbene la Carta costituisse un elemento di innovazione nella concessione dell'ODA, Tokyo in realtà si trovò in passato nella condizione di sospendere gli aiuti allo sviluppo alla Birmania/Myanmar, di fronte alle ripetute violazioni dei principi democratici e dell'incolumità dei cittadini. Nel Paese, che negli anni Ottanta fu tra i primi dieci destinatari dei prestiti e delle sovvenzioni giapponesi[10], la violenta repressione ordita dal Generale Ne Win per sedare le proteste sviluppatesi nell'agosto-settembre 1988 condussero il Giappone a congelare tutti i programmi di assistenza allora in corso.

Dopo l'iniziativa di Kaifu che fece ammenda degli errori commessi dal Giappone nella prima parte del XX secolo, la diplomazia del perdono compì un ulteriore avanzamento con Murayama Tomiichi (1994-96), importante figura politica giapponese che diede il proprio contributo alla riconciliazione con il Sudest asiatico. Nell'agosto 1994, a un anno esatto dal cinquantesimo anniversario della fine del conflitto in Asia orientale, il primo ministro chiese pubblicamente scusa per il brutale dominio coloniale che aveva provocato "intollerabili sofferenze[11]" alle popolazioni dei territori occupati. Murayama non si limitò a formalizzare delle scuse ufficiali, ma promosse anche un'iniziativa denominata "Pace, amicizia e scambio", che fu strutturata su due piani: nella prima parte, il Giappone avrebbe messo a disposizione di storici e ricercatori asiatici una parte consistente della documentazione di archivio in suo possesso, necessaria per fare luce su tutti gli aspetti oscuri e controversi di quel periodo. Questa sarebbe stata depositata e conservata presso il "Centro per la documentazione storica asiatica" dipendente dagli archivi nazionali giapponesi, che fu inaugurato solo nel 2001. Nella seconda parte, invece, il governo avrebbe approvato nuovi scambi culturali con i Paesi dell'ASEAN.

Rispetto a Kaifu, Murayama non solo cercò di fornire una risposta concreta – ancorché non sufficiente a sopire le polemiche – alle accuse di revisionismo storico mosse dai governi asiatici soggetti in passato al dominio giapponese, ma per la prima volta levò da sotto il tappeto la questione delle "donne di conforto" che furono sottratte alle proprie famiglie nelle Filippine e in Indonesia. Se l'iniziativa di Murayama ebbe indubbiamente il merito di riconoscere le responsabilità dell'esercito giapponese nel circuire centinaia di migliaia di giovani donne vittime del sistema di sfruttamento sessuale approvato tacitamente dall'allora governo imperiale, dall'altra parte essa venne meno all'aspettativa di prevedere adeguate forme di indennizzo alle sopravvissute.

---

[10] Seekins, D.M. (2000), "Japan's 'Burma Lovers' and the Military Regime", *Asian Perspective*, Vol. 24 (4), pp. 321-23.

[11] Dichiarazione del primo ministro Murayama Tomiichi sull'iniziativa "Pace, Amicizia e Scambio", 31 agosto 1994, disponibile online al link https://www.mofa.go.jp/announce/press/pm/murayama/state9408.html.

La crisi finanziaria asiatica e la *human security*

Hashimoto Ryutaro guidò il governo giapponese tra il 1996 e il 1998, in una delle fasi più delicate e turbolente dell'Asia nel post-Guerra fredda. Nell'estate 1997, il drastico deprezzamento del *bath* thailandese nei confronti del dollaro statunitense, dopo mesi di pressioni speculative, gettò la Thailandia, l'Indonesia e la Corea del Sud in una crisi della bilancia dei pagamenti e del sistema bancario. Ciò ingenerò una fase acuta di panico tra gli investitori internazionali, e in particolare giapponesi, che impulsivamente diedero avvio a una generale fuoriuscita dei propri capitali dai Paesi colpiti[12]. Il disperato tentativo di alzare i tassi di interesse non bastò a fermare la fuga di capitali e il Sudest asiatico si trovò, quindi, nel bel mezzo di un disastro che intaccò negativamente i rapporti commerciali tra il Giappone e i propri partner ASEAN.

Furono diversi i provvedimenti che il governo Hashimoto deliberò per provare ad arginare un fiume ormai in piena. In aggiunta ai primi aiuti economici e all'invio di beni di sussistenza come cibo e medicinali elargiti all'Indonesia e ad altri Paesi in difficoltà, Tokyo propose la nascita di un Fondo monetario asiatico, ancillare al Fondo monetario internazionale, che avesse reso più semplice il coordinamento delle politiche macroeconomiche e monetarie dei Paesi toccati dalla crisi. Malgrado l'amministrazione di Bill Clinton riponesse grandi speranze sullo spirito di iniziativa giapponese per far fronte a una situazione oggettivamente disperata, quest'idea fu bloccata proprio dagli USA e dai Paesi europei perché avrebbe depotenziato il ruolo delle istituzioni del *Washington consensus*, ovvero lo stesso FMI e la Banca mondiale.

A prescindere dalle prese di posizione avute dal suo governo nella gestione della crisi asiatica del 1997, l'azione di Hashimoto si distinse anche per aver ridefinito gli obiettivi della Carta ODA. La riforma amministrativa che fu allora approvata stabiliva che la valutazione finale sulla destinazione degli aiuti pubblici allo sviluppo si sarebbe basata principalmente su criteri qualitativi che quantitativi[13]. In buona sostanza, il Paese che ne faceva richiesta si sarebbe impegnato ad assimilare i principi dell'economia di mercato in cambio di nuova assistenza. Un'altra novità importante prevedeva il coinvolgimento del settore privato nella realizzazione dei progetti infrastrutturali, anche tramite la sottoscrizione di partnership pubblico-privato; infine, parte dei finanziamenti giapponesi avrebbe dovuto tradursi in investimenti di lungo termine in campo ambientale. Priorità fu data ai progetti che vedevano impegnati due o più stati, e ciò andò di conseguenza a favorire lo sviluppo della Grande area del bacino del fiume Mekong. Il governo non fece affidamento sul supporto della JICA e delle istituzioni bancarie tradizionali, ma decise di coinvolgere nuovi istituti di credito nazionali come la *Japan Export-Import Bank*, nonché istituzioni finanziarie multilaterali come la Banca asiatica di sviluppo, per quanto riguardava il finanziamento delle opere infrastrutturali interstatali.

Gli esordi del governo di Obuchi Keizo (1998-2000) furono segnati da un inedito attivismo giapponese verso i processi di *peacebuilding* nel Sudest asiatico. Nel 1999 Tokyo ospitò la prima conferenza internazionale su Timor Est, dove inviò forze di polizia e militari delle Forze di Autodifesa a monitorare il corretto svolgimento del

---

[12] Per una completa comprensione delle cause che scatenarono la crisi del 1997, si vedano Agenor, P.R. *et al.* (1999). *The Asian Financial Crisis: Causes, Contagion and Consequences*. Cambridge: Cambridge University Press; Bello, W. (1999), "The Asian Financial Crisis: Causes, Dynamics, Prospects", *Journal of the Asia Pacific Economy*, Vol. 4 (1), pp. 33-55; Montes, M.F. (1997), *The Currency Crisis in South-East Asia*, Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute.

[13] Hoshiro, H. (2022), "Japan's Foreign Aid Policy: Has It Changed? Thirty Years of ODA Charters", *Social Science Japan Journal*, Vol. 25 (2), p. 303.

referendum sull'indipendenza. Obuchi pose la sicurezza umana (*human security*) al centro della propria azione diplomatica[14], in posizione leggermente defilata rispetto all'obiettivo di ripresa economica asiatica. Sebbene Murayama avesse per primo coltivato l'idea di uno sviluppo incentrato sull'essere umano, si deve ad Obuchi il primo, concreto, tentativo di dare forma a una strategia organica di assistenza agli individui e alle comunità locali più povere del Sudest asiatico (ma non solo).

Lo strumento che concorse alla realizzazione di questa strategia fu il *Trust Fund for Human Security*, un piano dispiegato nel dicembre 1998 a sostegno delle agenzie delle Nazioni Unite responsabili di cinque grandi progetti di sviluppo nel Sudest asiatico. Sul fronte della crisi asiatica, invece, fu inaugurata nei mesi precedenti la "Nuova iniziativa Miyazawa" – dal nome dell'ex premier, all'epoca responsabile del dicastero delle Finanze – un pacchetto di aiuti a medio-lungo termine che era stata dotato di una cifra pari a trenta miliardi di dollari, destinata a stabilizzare i mercati finanziari. La mossa fu accolta positivamente dai governi di Thailandia, Indonesia e Malaysia che, allettati dalla promessa di una maggiore flessibilità nella concessione dei prestiti rispetto al FMI, decisero di attingere al fondo giapponese. Il Myanmar fu escluso dalla lista degli stati che potevano accedere ai prestiti: ancora una volta il Giappone accolse le richieste dell'alleato statunitense. L'iniziativa del governo Obuchi permise al Paese, da una parte, di corroborare il successo del modello di stato sviluppista che esso incarnava nel continente e, dall'altra, di ristabilire una presenza economica e politica duratura nel Sudest asiatico[15].

Conclusioni

In sedici anni, tra il 1982 e il 1998, dieci importanti esponenti politici si succedettero alla guida del governo del Paese. Malgrado la supremazia del PLD fosse stata scalzata per un breve periodo da nuovi partiti, una delle linee di continuità che caratterizzò la politica estera giapponese di quegli anni con l'ASEAN e il Sudest asiatico fu la costante ricerca di una forma di cooperazione che fosse il più possibile salda, diversificata ed esclusiva. Tokyo trasse notevoli vantaggi dalla relazione speciale con il Sudest asiatico, soprattutto negli anni Ottanta quando l'incremento degli investimenti nella regione consentì alle aziende nipponiche di creare quel sistema di triangolazione della produzione industriale che determinò il successo del modello economico giapponese. Peraltro, proprio in quella fase, Paesi come la Malaysia e Singapore decisero di ispirarsi a quel paradigma di sviluppo e ai valori etici e culturali di cui era portatore, nella consapevolezza che fosse allora il migliore modo per costruire ricchezza e garantire il benessere ai propri cittadini. In questo senso, i programmi di formazione in ambito tecnico e scientifico promossi dal Giappone diedero l'opportunità a centinaia di migliaia di giovani ingegneri ed economisti del Sudest asiatico di entrare in contatto con le innovazioni tecnologiche più recenti. Parallelamente, i programmi bilaterali in ambito scolastici e accademico permettevano a studenti e studentesse di frequentare i *kosen*, gli istituti tecnici nipponici, in cui potevano attingere a conoscenze e competenze che si sarebbero rivelate poi utili una volta fatto ritorno in patria.

---

[14] Cfr. Discorso politico del primo ministro Obuchi Keizo alla *Lecture Programme* ospitata dall'Institute for International Relations, Ha Noi, 16 dicembre 1998, disponibile online al link https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/asean/pmv9812/policyspeech.html; Ho, S. (2008), "Japan's Human Security Policy: A Critical Review of its Limits and Failures", *Japanese Studies*, Vol. 28 (1), pp. 101-12.

[15] Hughes, C.W. (2000), "Japanese Policy and the East Asian Currency Crisis: Abject Defeat or Quiet Victory?", *Review of International Political Economy*, Vol. 7 (2), p. 222.

Nei due decenni esaminati in questo articolo, la vera forza motrice che favorì i rapporti fu lo schema dell'assistenza allo sviluppo: i programmi rientranti entro la cornice dell'ODA contribuirono alla crescita, prima, e alla ripresa, poi, delle principali economie ASEAN. Fu grazie ai finanziamenti pubblici dei contribuenti nipponici che la principale beneficiaria degli aiuti, l'Indonesia, riuscì a costruire strade, ponti e ferrovie, oppure a ristrutturare il comparto agricolo. Da una prospettiva etica, la convenienza politica derivante dalla concessione dell'assistenza economica molto spesso sovrastava l'interpretazione restrittiva della normativa dell'ODA che, come detto, formalmente vincolava l'aiuto al rispetto dei diritti umani fondamentali o dello stato di diritto. Ciononostante, i governi giapponesi – incontrando talora il favore di alcune organizzazioni imprenditoriali – scesero a patti con i regimi autoritari del Sudest asiatico, come l'Indonesia di Suharto, la Thailandia di Prem Tinnasulanon o le Filippine di Ferdinand Marcos, laddove invece ci si attendeva che essi salvaguardassero quei valori di libertà e di democrazia che affermavano di tutelare in patria.

Questo articolo è apparso nel numero di RISE
"Il Giappone nel Sudest asiatico", Vol. 5 (3), 2020.

Il Partito comunista del Viet Nam

Pietro Masina

indice △

Indipendenza nazionale e rivoluzione socialista: in questo binomio, che diventa indissolubile, si trovano le radici del Partito comunista del Viet Nam e la bussola della lunga guerra di liberazione nazionale. I nazionalisti vietnamiti di inizio Novecento cercano diverse ispirazioni per dare forza alla lotta anticoloniale contro la Francia. Spiegherà poi Ho Chi Minh – che di quella lotta diventerà il simbolo – che saranno la rivoluzione bolscevica e il pensiero di Vladimir I. Lenin a fornire i riferimenti ideologici capaci di mobilitare le masse vietnamite e, al tempo stesso, a consentire di inserire la questione dell'Indocina dentro un più ampio movimento anticoloniale afroasiatico.

Come altri futuri leader delle rivoluzioni nazionali in Asia, il giovane Ho Chi Minh (all'epoca noto con lo pseudonimo di Nguyen Ai Quoc) si forma leggendo in modo onnivoro testi di diversa ispirazione, dai classici confuciani alla letteratura rivoluzionaria socialista e marxista. A differenza di altri leader, però, viaggia anche molto, con lunghi soggiorni in Inghilterra, negli Stati Uniti (USA), in Unione Sovietica (URSS) e, soprattutto, in Francia. Ed è in Francia che Ho Chi Minh diventa militante socialista e partecipa alla fondazione del Partito comunista francese. La scelta di campo sarà facile: sono i comunisti ad appoggiare le lotte anticoloniali, mentre i socialisti restano ambigui e troppo legati agli interessi della madrepatria. Da quel momento la biografia di Ho Chi Minh compie una svolta decisiva: diventa un leader bolscevico e un funzionario della Terza internazionale, incaricato di promuovere la rivoluzione socialista in diverse parti dell'Asia[1]. Nel 1930 Ho Chi Minh viene inviato a Hong Kong, dove guida il processo di formazione del PCV unificando tre formazioni minori. Su richiesta del COMINTERN, il nome del partito viene poi cambiato in Partito comunista indocinese per riunire in un'unica formazione politica i rivoluzionari cambogiani, laotiani e vietnamiti.

Nel quadro della strategia del fronte popolare adottata nel 1935 dalla Terza internazionale, il partito promuove la creazione di un'organizzazione che raccolga le forze democratiche e di sinistra contro l'imperialismo francese. Con il nome di *Viet Minh* questa organizzazione assume un ruolo importante a partire dal 1941, quando il Giappone occupa l'Indocina pur lasciando formalmente in carica l'amministrazione coloniale della Repubblica di Vichy. Il movimento *Viet Minh* prende la guida della resistenza antigiapponese ed è sostenuto anche militarmente dagli Alleati e dalla Repubblica di Cina (governata a sua volta da un fronte unito fra i nazionalisti di Chiang Kai-shek e i comunisti di Mao Zedong). Nell'agosto 1945, con il collasso del regime di occupazione giapponese, il *Viet Minh* lancia un'insurrezione generale e il 2 settembre Ho Chi Minh proclama l'indipendenza del Paese e la nascita della Repubblica Democratica del Viet Nam (RDdV). Il testo della proclamazione si apre con una citazione della Costituzione degli USA, a segnalare l'intenzione di cooperare con gli Alleati e la speranza di vedere riconosciuta l'indipendenza dal colonialismo francese. Questo tentativo, tuttavia, fallisce. Il nord del Paese viene occupato dai nazionalisti cinesi e il sud da una

[1] Per la biografia di Ho Chi Minh si rimanda a Duiker, W.J. (2000), *Ho Chi Minh: A Life*, New York: Theia.

spedizione congiunta fra Gran Bretagna e Francia e l'intero territorio viene poi restituito al governo di Parigi. Si apre così la Prima guerra indocinese, che oppone le forze anticoloniali alla Francia di Charles de Gaulle[2].

Il mancato sostegno degli USA al processo di decolonizzazione costringe la RDdV a spostare il governo in un'impervia zona montuosa al confine con la Cina. Il tentativo francese di ricostituire la vecchia amministrazione coloniale, però, incontra una forte resistenza soprattutto nella parte settentrionale del Paese. Si tratta di una resistenza che si traduce sia in azioni di guerriglia sia – in misura crescente – in più ampie operazioni militari che vedono contrapposto un esercito di liberazione alle forze di occupazione francese. Per enfatizzare il carattere anticoloniale della resistenza antifrancese, rispondendo agli attacchi di chi vedeva nel *Viet Minh* solo lo strumento di una rivoluzione socialista, il Partito comunista indocinese decide di sciogliersi, formalmente mantenendo in vita solo un istituto per lo studio del marxismo. Questa decisione, tuttavia, avrà breve durata. Nel 1951 il movimento comunista viene riorganizzato con il nome di Partito dei lavoratori del Viet Nam[3]. Di fatto la leadership comunista mantiene la guida sia politica sia militare della RDdV. È a un dirigente comunista – il ministro della Difesa Vo Nguyen Giap – che si deve la strategia militare che porta alla decisiva sconfitta dei francesi nella battaglia di Dien Bien Phu. La sconfitta sarà tanto significativa da costringere la Francia ad accettare una conferenza di pace a Ginevra che segna il suo ritiro dall'Indocina. La conferenza di Ginevra, a cui partecipano oltre alla Francia e al *Viet Minh* anche USA, URSS, Repubblica Popolare Cinese (RPC) e Gran Bretagna, porta a risultati deludenti. Il Paese viene diviso a metà lungo il 17° parallelo: a nord la RDdV, a sud la Repubblica del Viet Nam (RdV) guidata dal primo ministro Ngo Dinh Diem e sostenuta dagli USA.

Indipendenza nazionale e rivoluzione socialista sono per il partito un binomio indissolubile con modalità molto simili a quelle sperimentate in Cina nello stesso periodo. L'influenza cinese sarà particolarmente visibile nel periodo immediatamente successivo alla conferenza di Ginevra, quando la RDdV attuerà una riforma agraria radicale spesso imposta con durezza come accadeva nello stesso periodo al di là del confine. Gli eccessi della riforma agraria vengono imputati a errori compiuti dal segretario generale Truong Chinh il cui nome di battaglia, che in lingua vietnamita significa "Lunga Marcia", indica una particolare vicinanza alle posizioni di Mao. La crisi prodotta dalla riforma agraria porta Ho Chi Minh ad assumere la direzione del partito in prima persona, ma l'età e le condizioni di salute lo costringeranno presto a cedere il timone a Le Duan, che nel 1960 diventa il nuovo segretario generale. Solo in tempi relativamente recenti è emersa la reale gestione del potere all'interno del gruppo dirigente nel decennio che precede la morte di Ho Chi Minh (1969[4]). Il presidente Ho, o Bach Ho (lo "zio Ho") come viene ad essere conosciuto sia in Viet Nam sia all'estero, mantiene un ruolo nei rapporti internazionali incarnando il simbolo stesso della lotta di liberazione nazionale. Il leader bolscevico, che era stato agente della Terza internazionale in diversi Paesi dell'Asia, diviene il volto moderato di un Paese che cerca di difendersi contro l'aggressione imperialista. Ad Hanoi, tuttavia, anche se mantenendo ufficialmente un basso profilo, il potere reale sarà nelle mani di Le

[2] Per una storia del Viet Nam ben documentata, cfr. Ghosha, C. (2016), *The Penguin History of Modern Vietnam,* Milton Keynes: Penguin Press.

[3] Lo scioglimento del Partito comunista indocinese riflette anche la crescita di tre movimenti distinti nei tre Paesi. La costituzione del Partito dei lavoratori del Viet Nam è accompagnata dalla nascita di due formazioni autonome in Laos e in Cambogia.

[4] Woods, L.S. (2002), *Vietnam: A Global Studies Handbook*, Santa Barbara; CA: ABC-CLIO.

Duan, dirigente politico inflessibile originario del sud, per il quale la riunificazione del Paese è un obiettivo che non può essere rinviato. Il regime filostatunitense della RdV, d'altra parte, incontra una crescente opposizione popolare tanto che nel 1961 l'amministrazione di John F. Kennedy decide di eliminare Ngo Dinh Diem. I governi militari che si susseguono a Saigon non riescono comunque a creare una base di consenso e sono caratterizzati da una forte corruzione e una crescente dipendenza dall'aiuto economico e bellico statunitense.

L'avvento di Le Duan come segretario del partito corrisponde alla creazione di un fronte del popolo nella RdV che ha come obiettivo la riunificazione del Paese. Questo fronte è guidato da rivoluzionari comunisti e conta sull'aiuto di migliaia di militari inviati dalla RDdV. La risposta di Washington alla radicalizzazione del conflitto al sud sarà il diretto coinvolgimento americano, non più solo attraverso l'invio di consiglieri militari ma anche con truppe combattenti in quella che a partire dal 1965 diviene la Seconda guerra indocinese. Impegnata militarmente nel sud e sottoposta ai duri bombardamenti statunitensi, la RDdV adotta un'economia di guerra la cui tenuta dipende dall'aiuto cinese e sovietico. Nel frattempo, però, le tensioni esistenti fra Mosca e Pechino si trasformano in una rottura insanabile. Il gruppo dirigente vietnamita viene coinvolto nella diatriba, ma prevale la linea di Le Duan che, in continuità con Ho Chi Minh, cercherà di bilanciare i rapporti con le due grandi potenze del campo socialista, del cui aiuto il Viet Nam non può assolutamente fare a meno. Sarà in occasione dei funerali di Ho Chi Minh che la dirigenza vietnamita tenterà un'opera di mediazione che però non porta ad alcun risultato. Da lì a poco, anzi, la rottura fra RPC e URSS si tradurrà in un clamoroso riavvicinamento fra Pechino e Washington. Una svolta diplomatica di enorme importanza che rischia di isolare il Viet Nam, ma che invece permette all'amministrazione di Richard M. Nixon di poter gestire con maggiore libertà le trattative segrete e poi gli accordi di pace del 1973 con Hanoi. Con il ritiro degli USA le sorti del conflitto sono quindi segnate. All'inizio del 1975, quando il Viet Nam del Nord lancia un'ampia campagna militare, l'esercito del sud collassa nel giro di poche settimane, consentendo ai militari di Hanoi di prendere il palazzo presidenziale di Saigon e porre fine al lungo conflitto.

Liberata Saigon il 30 aprile 1975, per il Paese si apre una nuova fase piena di difficoltà. La fine della guerra comporterà, infatti, il sostanziale prosciugamento dell'aiuto economico esterno – sia da parte degli USA verso Saigon, sia da parte sovietica e cinese verso Hanoi – portando a quello che viene definito uno "shock sistemico[5]". A questo shock il gruppo dirigente prova a rispondere con la rapida costruzione di un sistema socialista nel Viet Nam unificato. Questa strategia viene adottata dal quarto congresso del 1976, durante il quale viene adottato il nome di Partito Comunista del Viet Nam (PCV), ma si rivela, però, piena di ostacoli. Da un lato, l'estensione del modello di economia socialista al sud incontra forti resistenze sia nelle campagne sia nelle aree urbane. Dall'altro, è ancora il quadro internazionale a costituire una minaccia per la sopravvivenza del Paese appena unificato. Fino alla conclusione della guerra, Hanoi aveva continuato a ricevere il sostegno sia della RPC sia dell'URSS, nonostante i due grandi stati socialisti fossero ormai due potenze rivali. Dopo la riunificazione, invece, Hanoi non riesce più a bilanciare i rapporti con Mosca e Pechino. La Cina sceglie di stabilire un rapporto preferenziale con i Khmer Rouge di Pol Pot, spingendo il Viet Nam a entrare nel campo sovietico. Hanoi reagirà agli attacchi da parte dei Khmer

[5] Beresford, M. e Phong, D. (2000), *Economic Transition in Vietnam: Trade and Aid in the Demise of a Centrally Planned Economy*, Cheltenham: Edward Elgar.

Rouge invadendo la Cambogia alla fine del 1978, ma subendo poi un attacco militare da parte della Cina nel febbraio del 1979.

Il precipitare della crisi con la Cambogia e la parallela scelta da parte di Washington di stabilire formali relazioni diplomatiche con Pechino fanno cadere nel vuoto i tentativi di normalizzazione delle relazioni fra Viet Nam e USA. Il Viet Nam si troverà quindi isolato a livello internazionale, potendo contare solo sull'URSS e i suoi Paesi satellite. In questo quadro, la decisione presa nel 1979 di nazionalizzare l'impresa privata, in cui era particolarmente attiva la minoranza cinese di Saigon, si salda al conflitto fra Hanoi e Pechino contribuendo alla tragedia dei cosiddetti *boat people*, ovvero le decine di migliaia di persone che fuggono dal Paese su imbarcazioni di fortuna, spesso andando incontro a naufragi o alle aggressioni dei pirati. Ma è proprio in questo momento drammatico nella storia vietnamita che all'interno del PCV iniziano a delinearsi quelle idee che porteranno poi alle riforme del decennio successivo.

La riunificazione viene gestita in modo duro e intransigente dal segretario del partito, Le Duan. Sarà lui a voler accelerare la conversione del sud al modello di economia pianificata. A livello locale, tuttavia, le resistenze al nuovo modello economico non sempre vengono represse dai quadri del partito. Al contrario, specie al sud si diffondono "esperimenti" che vengono addirittura incoraggiati o promossi dai dirigenti politici. D'altra parte, al di là del confine l'odiato Deng Xiaoping (responsabile dell'aggressione militare del 1979) ha avviato la politica di "riforma e apertura" che diviene inevitabilmente una fonte di ispirazione. Nella prima metà degli anni Ottanta questi esperimenti vengono addirittura tradotti a livello nazionale con riforme che interessano sia l'agricoltura (consentendo alle famiglie contadine di coltivare autonomamente una parte della terra) sia l'industria (consentendo attività di mercato una volta raggiunti gli obiettivi del piano). Sarà lo stesso Le Duan a dare legittimità a questi esperimenti. Nella sua relazione al quinto congresso del partito, il segretario generale riconosce gli errori commessi nella rigida implementazione del modello sovietico e apre la strada a una politica di riforma.

L'esperienza di questi esperimenti condotti al di fuori dell'economia pianificata (*fence breaking*) e la contemporanea esperienza cinese offrono ad Hanoi un riferimento fondamentale per rispondere alla crisi del modello sovietico sancito dall'avvio della *perestroika* di Michail S. Gorbacev. Nel dicembre 1986 il sesto congresso del partito adotta una politica di rinnovamento – ovvero, *Doi Moi* – che porta a un graduale superamento dell'economia pianificata e una transizione verso l'economia di mercato. Tra il 1989 e il 1991 – non a caso nel periodo fra la caduta del Muro di Berlino ed il collasso dell'URSS – le riforme economiche trovano una forte accelerazione in politiche di stabilizzazione economica e nel dimezzamento del numero delle imprese di stato, in un processo che però porta solo alla privatizzazione delle piccole imprese, mentre le più importanti vengono riorganizzate all'interno di grandi gruppi industriali. La caratteristica principale dei primi vent'anni anni di *Doi Moi* è la sua gradualità che consente di accompagnare alti livelli di crescita economica a una forte riduzione della povertà[6]. Analogamente a quanto era accaduto in Cina, la terra viene restituita alle famiglie attraverso diritti d'uso di lunga durata, consentendo un forte aumento della produzione agricola, ma anche la creazione di un più grande mercato interno per la produzione industriale. Nonostante inevitabili errori e

[6] Masina, P. (2006), *Vietnam's Development Strategies*, Abingdon e New York: Routledge.

abusi, questa restituzione delle terre da parte delle comuni, che a loro volta erano state costituite dopo una riforma agraria che aveva rimosso i latifondi, consente alla gran parte delle famiglie rurali di ricavare un reddito sufficiente ad affrancarle dalla condizione di povertà assoluta[7].

Il *Doi Moi* si accompagna a, ed è fortemente favorito da, un completo riallineamento delle relazioni internazionali. Il Viet Nam risponde al collasso dell'URSS trovando un'intesa che consenta una sua uscita dalla Cambogia e la normalizzazione dei rapporti con la Cina. La soluzione della crisi cambogiana, d'altro canto, porta anche al forte miglioramento delle relazioni con i Paesi del Sudest asiatico, con una conseguente ammissione, nel 1995, nell'Associazione delle Nazioni del Sudest asiatico (*Association of Southeast Asian Nations, ASEAN*) di cui il Viet Nam diventa poi un importante protagonista. Sempre nello stesso periodo Hanoi raggiunge la normalizzazione dei rapporti diplomatici con gli USA e con il resto dell'Occidente. Il miglioramento complessivo delle relazioni internazionali del Paese apre anche le porte a un ristabilimento dei rapporti con le organizzazioni finanziarie internazionali, presto rendendo il Viet Nam uno dei maggiori beneficiari dei prestiti della Banca mondiale e dalla Banca asiatica di sviluppo.

L'adozione del *Doi Moi* trova un forte consenso nel Partito e rinsalda il rapporto fra il partito stesso e la società. Se la legittimità del PCV si era basata innanzitutto sulla sua guida nella lotta anticoloniale e nella resistenza contro gli Stati Uniti, nel periodo post-*Doi Moi* l'efficacia delle riforme economiche trova una forte adesione anche nei diversi strati della popolazione sia rurale sia urbana. Nel dibattito interno al partito, la discussione riguarda specifici aspetti di questa o quella riforma, ma non la direzione complessiva della politica economica.

Il decennio che va dal decimo (2006) al dodicesimo congresso (2016) vede una importante trasformazione del Paese. Si tratta di una nuova fase del *Doi Moi* che consiste in una politica di liberalizzazione del commercio con l'adesione all'Organizzazione mondiale del Commercio e a numerosi accordi bilaterali (tra cui con l'Unione Europea), di attrazione degli investimenti esteri, e di trasformazione del Viet Nam in un importante attore nelle catene di produzione del valore regionali e globali. L'intero decennio è dominato da un potente primo ministro – Nguyen Tan Dung – abile nel rafforzare il suo potere politico con alleanze spesso disinvolte con gruppi di interesse nazionali e locali e sul quale pesa l'accusa di aver favorito la corruzione traendone beneficio per sé e per i suoi famigliari. Durante il suo primo mandato, il primo ministro Dung trova facile gioco perché alla guida del partito c'è un segretario generale debole, Nong Duc Manh, che era stato confermato nel 2006 in quanto candidato di mediazione fra diverse fazioni. All'undicesimo congresso, tuttavia, emerge come nuovo segretario generale Nguyen Phu Trong, considerato un leader integerrimo interessato a contrastare la corruzione e a rilanciare la funzione storica del partito comunista. Il contrasto fra i due dirigenti si risolve solo nel 2016, quando Dung prova a farsi nominare segretario del partito e viene clamorosamente sconfitto da Trong, che non solo ottiene la rielezione ma consolida fortemente il suo potere. La rielezione di Trong non comporta un cambio di linea né in economia né, come alcuni avevano ipotizzato ritenendolo vicino a Pechino, nelle relazioni internazionali. Piuttosto comporta una ripresa di controllo del partito rispetto al governo e la prosecuzione di un'opera di moralizzazione che porta anche a epurazioni e processi di alti dirigenti con accuse di corruzione.

---

[7] Tra il 1993 e il 2004 la percentuale di famiglie sotto la soglia di povertà assoluta scende dal 58% al 14%.

Con il XIII Congresso del 2021 Trong ottiene una seconda volta la rielezione nonostante i limiti di età in uso nel partito e la regola per cui ad ogni carica viene consentito solo un secondo mandato. A differenza della Cina, però, dove la rielezione di Xi Jinping a segretario generale nel 2022 ha significato una forte concentrazione del potere nelle mani di un leader che ambisce ad imprimere la sua impronta personale sulla storia nazionale, la rielezione di Trong sembra nascere piuttosto da una difficoltà del partito a trovare un'intesa fra le diverse anime. Non solo: le implicazioni di queste due rielezioni appaiono molto diverse. A Pechino il terzo mandato di Xi conferma un irrigidimento politico a scapito della crescita economica in una logica di contrapposizione con l'Occidente. Il Viet Nam di Nguyen Phu Trong, invece, continua ad essere proiettato verso una crescita economica molto sostenuta, facilitata anche da una gestione molto efficace del COVID-19, che trae beneficio proprio dalle ottime relazioni con gli investitori esteri.

Questo articolo è apparso nel numero di RISE
"I movimenti comunisti nel Sudest asiatico", Vol. 7 (2), 2022.

Ascesa e caduta del Partito comunista di Thailandia

Takahashi Katsuyuki

indice △

L'attività comunista in Thailandia è stata avviata dai cinesi residenti nel 1922. Nel 1927, molti comunisti cinesi fuggirono in Thailandia a causa del conflitto con il *Guomindang* e fondarono il movimento comunista. Seguendo le istruzioni dell'Internazionale comunista (COMINTERN), Ho Chi Minh contattò i rappresentanti dei comunisti vietnamiti stanziati nel nord-est della Thailandia e i comunisti cinesi stanziati a Bangkok prima di fondare il Partito Comunista del Siam (PCS) nella capitale thailandese, il 20 aprile 1930. Il PCS non era ancora composto da membri di etnia thailandese e Ho Chi Minh nominò come segretario Ngo Chinh Quoc, un vietnamita che parlava thailandese e cinese. Fino alla costituzione del Comitato centrale nel 1934, le attività principali consistevano nell'organizzare gruppi locali e distribuire volantini contro la dittatura, il feudalesimo e l'imperialismo. In seguito alla risoluzione del settimo congresso mondiale del COMINTERN del 1935, il partito si diede obiettivi antimperialisti, soprattutto in opposizione al Giappone, e antifeudali. Dopo l'insediamento del governo del feldmaresciallo Plaek Phibunsongkhram (Phibun) nel 1938, il PCS perseguiva una serie di obiettivi: la cooperazione in chiave antigiapponese, l'opposizione al regime militare di Phibun e il sostegno alla Cina, che era in guerra con il Giappone. Nel 1939, le autorità thailandesi repressero definitivamente il PCS, che mirava a una rivoluzione nel Siam.

Nel 1940, il COMINTERN inviò Li Qixin, che aveva lavorato per il Partito comunista della Malaya, a ricostruire l'organizzazione. Il PCS mirava all'indipendenza della Thailandia, alla liberazione dei contadini, dei lavoratori e del popolo e al rovesciamento del governo di Phibun. Quando nel 1939 Phibun, in qualità di primo ministro, cambiò il nome del Paese in Thailandia, anche il PCS cambiò il suo nome in Partito Comunista thailandese (qui si ricorrerà al nome di Partito Comunista di Thailandia, PCT).

Il primo congresso del PCT si tenne a Bangkok il 1° dicembre 1942. Il movimento decise di organizzare un fronte unito contro il governo filogiapponese di Phibun e scelse il cinese Li Hua come primo segretario generale. Dopo lo scioglimento del COMINTERN nel maggio 1943, i comunisti cinesi che allora risiedevano in Thailandia decisero di destinare i propri sforzi alla rivoluzione comunista in Cina, dato che non erano più obbligati a contribuire alla causa comunista in Thailandia. Per questo motivo, il sino-thailandese Prason Wongwiwat (*alias*, Song Nophakhun) fu nominato secondo segretario generale del PCT. All'epoca, la maggior parte dei membri era di etnia cinese e il PCT pubblicava quotidiani clandestini in lingua sia cinese sia thailandese. Sui giornali cinesi si aprì una discussione sulla situazione della Thailandia. Alcuni vedevano il Paese come una colonia giapponese, altri come una società semicoloniale e semifeudale, altri ancora come una società semifeudale che rischiava di essere colonizzata dal Giappone. Nonostante la diversità di queste idee, l'obiettivo finale era lo stesso: la resistenza all'Impero giapponese.

Lo sviluppo nel Secondo dopoguerra

Il PCT mirava all'indipendenza, alla democrazia, alla pace e al benessere, seguendo l'esempio della leadership del Partito Comunista Cinese (PCC), dopo il 1949 alla guida di un Paese agricolo e in via di sviluppo. Il PCT aderì al maoismo e riconobbe la Thailandia come uno stato semicoloniale e semifeudale. Sotto il governo civile del Secondo dopoguerra, nell'ottobre 1946, le leggi anticomuniste furono abolite, legalizzando così il PCT. Il partito cominciò a riorganizzare il movimento sindacale e a pubblicare il suo giornale *Mahachon* ("Le masse").

Il PCT entrò in clandestinità dopo il colpo di stato del 1947, nonostante il gruppo dei golpisti non lo considerasse una minaccia. Il governo di Phibun, sostenuto dai militari, approfittò della Guerra fredda e ottenne l'assistenza degli Stati Uniti (USA) dando vita alle campagne anticomuniste. Nel 1948, il PCT iniziò a trasferire le proprie attività da Bangkok alle aree rurali. Dopo lo scoppio della guerra di Corea nel giugno 1950, il PCT guidò il movimento per la pace dietro le quinte, criticando gli USA e prendendo contatti con la Cina popolare. Durante il secondo congresso, nel febbraio 1952, il PCT confermò la strategia che consisteva nel concentrare il proprio impegno attorno alle città, organizzando i contadini nelle campagne. In realtà, il PCT era coinvolto più nel movimento per la pace che nel lavoro rurale e, poiché le sue attività erano legali, divenne meno prudente. Il movimento per la pace si diffuse a livello nazionale ed ebbe un certo successo. Tuttavia, questa crescita svelò l'espansione del PCT e del suo lavoro nelle campagne, che portò a episodi di repressione e al ripristino della normativa anticomunista da parte del governo. Il PCT dovette abbandonare le attività pubbliche e inviare i membri più rappresentativi all'Accademia marxista-leninista, una scuola di formazione per dirigenti comunisti con sede a Pechino.

Nel 1957 il generale Sarit Thanarat organizzò un colpo di stato contro il governo Phibun e i leader comunisti tornarono in Thailandia, con la prospettiva che Sarit avrebbe promosso riforme democratiche. In realtà, il suo governo represse i comunisti. Il terzo congresso del partito, tenutosi nel settembre 1961, approvò la linea che consisteva nel combattere i nemici con tutti i mezzi possibili. Seguendo questa risoluzione, il PCT iniziò i preparativi per la lotta armata e, nel marzo 1962, fondò l'emittente radiofonica la *Voce del Popolo della Thailandia*, che trasmetteva da Hanoi, in Viet Nam.

Guerra tra popoli

Il PCT continuò a evitare il più possibile gli scontri armati con il governo per poter svolgere le attività clandestine in sicurezza, ma nell'agosto del 1965 si verificarono degli scontri nel nord-est della Thailandia. Da quel momento, il PCT iniziò una guerriglia nelle aree rurali. Le forze del PCT si espansero gradualmente, in particolare nelle zone di confine settentrionali e soprattutto tra le numerose tribù collinari dei Hmong, perseguitate dalle autorità, le quali peraltro permettevano di introdursi facilmente nel Laos, in Viet Nam e nella Cina.

In concreto, più forte era la repressione nei confronti della popolazione, più facilmente il PCT si espandeva. I funzionari locali erano corrotti e gli abitanti dei villaggi avevano perso fiducia nel governo. Questi ultimi temevano l'arresto a causa del loro sostegno al comunismo, ma la maggior parte di loro non aveva fede in questa ideologia e guardava ai comunisti solo come difesa contro l'oppressione del governo. Gli Hmong si unirono alle attività del PCT perché affrontavano difficoltà come la povertà, i pregiudizi e la discriminazione. Inoltre, non avevano accesso all'istru-

zione per i loro figli, né a cure mediche adeguate e dovevano rendere omaggio alle autorità quando facevano visita ai loro villaggi. Il PCT convinse gli Hmong dell'ingiustizia della società thailandese e, così facendo, li convinse a unirsi alla loro lotta. Grazie all'educazione impartita dai comunisti thailandesi, gli Hmong impararono la disciplina, l'unità, la ricerca della parità di diritti, soprattutto per le donne, e furono addestrati al combattimento per mettere in sicurezza le loro comunità.

Il PCT estese la lotta armata alla Thailandia settentrionale e arrivò a controllare tremila Hmong delle tribù montane nelle province di Phitsanulok, Loei e Phetchabun. Nel 1968 le forze governative iniziarono a circondare le roccaforti del PCT. Qui si producevano cibo, vestiti e beni di prima necessità, il PCT istruiva gli abitanti dei villaggi e i loro figli e portava avanti la guerriglia. Nella zona transfrontaliera era stata istituita anche una scuola politico-militare. In questa struttura, gli Hmong furono educati alla teoria rivoluzionaria, al conflitto di classe e alle opere di Mao Zedong e venivano sottoposti a campi di addestramento militare dove si preparavano a portare avanti la guerriglia.

La Rivoluzione culturale in Cina condizionò il PCT. Nel 1969, i membri del partito nelle aree transfrontaliere iniziarono a criticare i leader, proponendo di spazzare via la vecchia cultura e il revisionismo. Inveirono anche aspramente contro di essi per non essere stati in grado di combattere contro il governo e non aver potenziato le aree liberate e le basi militari. L'ex segretario generale Song, di sua iniziativa, propose di inviare i cinesi che avevano vissuto in Thailandia per dare supporto alla rivoluzione. Sebbene la Cina fosse contraria, perché molti di loro erano ormai anziani, nel 1971 circa duecentocinquanta tribù Tai della prefettura autonoma di Xishuangbanna Dai (Yunnan) furono inviate a Nan, Chiang Rai e in altre province transfrontaliere. Esse si adoperarono per garantire la sicurezza, ma non erano entusiaste di una possibile rivoluzione. Di conseguenza, si arresero facilmente al governo e si ritirarono definitivamente nel 1973.

Il quartier generale del PCT fu stabilito nella provincia di Nan nel 1972 e operò fino al 1979, ma non poteva chiamare all'azione le masse, che non vivevano lì, essendo la regione abitata principalmente da tribù montane. Questa strategia risultò assai lontana dalla teoria maoista, che faceva perno sul ruolo determinante dei villaggi agricoli, che circondavano le città, per il successo della rivoluzione comunista. Il PCT era debole a Bangkok perché non aveva più la sua base nei movimenti operai e i suoi leader venivano spesso arrestati dalla polizia. All'interno del PCT operava un'organizzazione, la "Lega della gioventù democratica", con il compito di avvicinare gli studenti e diffondere le idee socialiste tra i giovani, ma quest'ultima aveva poca presa sull'attivismo studentesco. Studenti e intellettuali rimasero scettici verso la lotta armata promossa dal PCT. L'interesse per il marxismo aumentò tra gli studenti e le attività del PCT a Bangkok si ampliarono solo a seguito della rivolta del 14 ottobre 1973, che rovesciò il governo militare.

Il picco delle attività

Nel 1975, Cambogia, Viet Nam e Laos vinsero la guerra contro gli USA e instaurarono dei regimi socialisti. Queste vicende minacciavano le istituzioni thailandesi, in particolare la monarchia e l'esercito, che iniziarono a intensificare l'oppressione sui movimenti rivoluzionari studenteschi, operai e contadini. Il 6 ottobre 1976, gli attivisti democratici furono massacrati dalla polizia e da gruppi di destra all'Università Thammasat di Bangkok. Dopo questo episodio, circa tremila studenti e attivisti fuggirono da Bangkok per rifugiarsi nella giungla.

Il PCT raggiunse il suo apice nel 1977 e la lotta armata si estese in cinquanta province. Nel 1978, l'Esercito Popolare di Liberazione della Thailandia raggiunse gli oltre quattordicimila soldati. Il "Comitato per il Coordinamento delle Forze Patriottiche e Democratiche" (CCFPD) fu istituito nel settembre 1977, al fine di formare un fronte rivoluzionario unito con gli studenti e gli attivisti delle città. I suoi dirigenti proposero che fosse il CCFPD a guidare la rivoluzione al posto del PCT. Tuttavia, il PCT ignorò questa proposta, il legame del fronte unito si indebolì e il CCFPD fu sciolto nel marzo 1981.

Nell'aprile 1977, il Partito comunista del Viet Nam invitò il PCT al secondo anniversario della rivoluzione. In questa occasione, il Viet Nam e il Laos promisero di fornire armi per assistere il PCT e, in aggiunta, il Laos si offrì di inviare soldati laotiani, ma il PCT rifiutò l'offerta sulla base del fatto che il popolo thailandese non avrebbe accettato un intervento straniero. Nel frattempo, le relazioni tra la Cina comunista e il Viet Nam andarono a deteriorarsi. Nel dicembre 1978, il Viet Nam invase la Cambogia e Pechino rispose attaccandolo. Nell'aprile 1979, il PCT espresse critiche più aspre verso il revisionismo sovietico che verso l'imperialismo statunitense, si oppose all'invasione della Cambogia da parte del Viet Nam e sostenne la Cina e i Khmer Rouge. In risposta, il Viet Nam e il Laos smisero di sostenere il PCT e chiusero i rispettivi confini, cosicché il PCT mostrò difficoltà a intrattenere rapporti la Cina. Si aprirono conflitti all'interno del PCT tra la fazione pro-Cina e quella pro-Viet Nam.

La dissoluzione

Nel 1979 il livello di conflittualità all'interno del partito aveva raggiunto un livello elevatissimo. Uno dei problemi era la lotta armata: i nuovi arrivati criticavano il movimento sostenendo che subiva eccessivamente l'influenza cinese e, poiché aveva deciso di abbandonare le città per la giungla, non disponeva di informazioni aggiornate e non era in grado di conoscere in concreto la situazione del Paese. Quando, nell'aprile 1980, il governo thailandese adottò politiche di amnistia, molti abbandonarono la lotta armata perché, non avendo la possibilità di partecipare al processo decisionale, avevano perso fiducia nel movimento comunista. Molti esponenti furono disposti a lasciare il PCT perché l'amnistia forniva l'opportunità di tornare a casa. Nelle aree transfrontaliere, i combattimenti tra governo e comunisti si intensificarono all'inizio del 1981 e terminarono nel 1982. I novemila Hmong che si arresero ricevettero un terreno di sei acri ciascuno e un documento d'identità per riprendere la loro vita.

Nel 1982 si tenne il quarto congresso del partito, l'ultimo, e si discusse ancora una volta della costituzione della società thailandese. Il movimento riconosceva che essa continuava ad essere semicoloniale e semifeudale con una crescente influenza capitalista, ma le loro idee erano troppo datate per riflettere i rapidi cambiamenti che quella società stava attraversando. Difatti, il PCT crollò intorno al 1985, poco prima della fine della Guerra fredda, e la sua caduta fu dovuta a fattori sia interni sia esterni. I fattori interni cruciali furono la perdita di fiducia nel partito e nella sua ideologia – dovuta a profondi conflitti, l'analisi imprecisa degli eventi che si susseguirono e la difficile realizzazione della lotta armata nel contesto politico e sociale thailandese. Inoltre, i membri del PCT vivevano una vita monotona nella giungla e i nuovi arrivati, dopo i fatti del 1976, ne misero in discussione l'autorità. Nel luglio 1979, infine, la *Voce del Popolo thailandese* interruppe le trasmissioni, causando così diverse difficoltà alla comunicazione

tra i membri sparsi sul territorio. I fattori esterni furono il conflitto tra la Cina maoista e l'Unione Sovietica in Indocina, il fatto che la Cina avesse interrotto l'assistenza al PCT per dare priorità al governo thailandese, e l'amnistia offerta dai militari thailandesi ai sostenitori del partito. In aggiunta, la Thailandia era progredita in termini di sviluppo economico e sistema politico, riuscendo a instaurare una semidemocrazia. Tutti questi elementi assommati non favorirono affatto la diffusione e il successo del PCT sulla scena politica.

Traduzione dall'inglese a cura di Silvia Frosina

Questo articolo è apparso nel numero di RISE
"I movimenti comunisti nel Sudest asiatico", Vol. 7 (2), 2022.

Storia di un partito dimenticato: il *Partai Komunis Indonesia* a oltre cent'anni dalla sua fondazione

Guido Creta

indice △

Le celebrazioni per il centenario di un partito politico possono svolgere, in base alle specificità e alle fortune dello stesso, funzioni assai diverse: in alcuni casi e Paesi diventano mera propaganda, in altri ripensamento e analisi storica, in altri ancora motivo di vergogna, raramente ci si trova di fronte a un processo di intenzionale rimozione in patria e di scarsissima attenzione all'estero. Il più vecchio partito comunista dell'Asia fuori dai confini della Russia zarista, quello indonesiano, è una di quelle eccezioni, non in quanto completamente dimenticato ma poiché, almeno per quanto riguarda la Repubblica di Indonesia, la sua memoria è usata da oltre cinquant'anni come spauracchio evocato ogniqualvolta qualsiasi forma di pensiero critico tenta di far breccia nell'arcipelago[1].

La nascita del movimento comunista indonesiano

Il 23 maggio del 1920 veniva fondata l'Associazione comunista delle Indie Orientali Olandesi che avrebbe cambiato nome l'anno successivo in *Partai Komunis Indonesia* (*PKI*). Il PKI non nasceva certo dal nulla[2], ma da quasi un ventennio di diffusione del pensiero socialista nell'arcipelago da parte di uno sparuto gruppo di olandesi che, nel 1914, aveva creato la prima associazione di sinistra a Giava, insieme a un'unione sindacale dei lavoratori delle ferrovie. Uno dei principali agitatori del sindacato era Henk Snevlieet, comunista olandese che perderà la vita nella resistenza ai nazisti[3]. Almeno nella fase iniziale, l'associazione, guidata dallo stesso Snevlieet, aveva come base pochi intellettuali eurasiatici e pochissimi indonesiani che avevano avuto la possibilità di studiare all'estero. Solo successivamente, grazie soprattutto alla capacità di infiltrazione nei sindacati islamici, i gruppi di sinistra iniziarono ad avere un seguito tra quell'embrionale classe operaia che si era formata nell'arcipelago. Il carattere rivoluzionario di tali gruppi li rese invisi non solo ai dominatori coloniali, ma anche a una parte importante del nascente movimento nazionalista.

Il rapporto dei comunisti indonesiani con le altre principali forze politiche fu contraddittorio fin dall'inizio. Il pensiero islamico, con la miriade di associazioni a esso ispirate, rappresentava nei primi decenni del Novecento un punto di riferimento obbligato per chiunque avesse intenzione di avviare un discorso di opposizione al colonialismo in Indonesia. Nel 1909 era nata la prima associazione sindacale con chiara matrice islamica, la *Sarekat Islam* ("Lega musulmana"), con l'obiettivo iniziale di proteggere gli interessi dei commercianti musulmani dall'eccessivo potere di quelli cinesi ed eurasiatici. In seguito, tale forma germinale di sindacato assunse un carattere quasi classista allargando le lotte ai contadini e

[1] Heryanto, A. (1999), "Where Communism Never Dies", *Internationl Journal of Cultural Studies,* Vol. 2(2), pp. 147–77.

[2] McVey, R.T. (1965), *The Rise of Indonesian Communism,* Giacarta: Equinox Publishing, p. 44.

[3] Williams, M. (1980), "Sneevliet and the Birth of Asian Communism", *New Left Review*, n. 123, pp. 85–86.

ai lavoratori delle fabbriche e dei trasporti. Esattamente per questi motivi, i primi socialisti indonesiani decisero di infiltrarsi all'interno di queste organizzazioni che per forza di cose avevano un seguito maggiore. Semaun, il primo presidente del PKI, si rese protagonista nella creazione all'interno della *Sarekat Islam*, di una sezione fortemente comunista che fino alla sua espulsione organizzò scioperi violentissimi, soprattutto a Giava[4].

Elemento caratterizzante del pensiero marxista indonesiano fu, fin dall'inizio, l'alternarsi di una concezione radicale volta a uno scontro diretto e autonomo contro le forze coloniali con una posizione che può essere ricompresa all'interno delle teorie dei fronti unitari sviluppatesi sia in Asia sia in Europa nel periodo tra le due guerre[5].

La crescita dell'organizzazione, in un periodo di forte crisi economica, portò i dirigenti di metà anni Venti a una decisione pagata successivamente a caro prezzo. Tra il dicembre del 1926 e il gennaio del 1927, dopo una lunga discussione svoltasi ai piedi del tempio induista del Prambanan a Yogyakarta, il PKI si sollevò contro il dominio coloniale olandese. Tale decisione, in contrasto con il volere di Mosca e in contemporanea con altre disfatte in Asia, come ad esempio il massacro dei comunisti cinesi a Shanghai a opera del braccio militare del *Guomindang* nell'aprile del 1927, determinò la prima sconfitta del movimento comunista nell'arcipelago e lo sviluppo di una piccola forza sotterranea costretta a trincerarsi e ad aspettare momenti più propizi per risorgere. Migliaia di comunisti furono imprigionati, altri costretti all'esilio, altri ancora trovarono la morte. Inoltre, in seguito a tale repressione, il PKI perse la guida del movimento indipendentista indonesiano a favore dei nazionalisti[6].

Dalla rinascita all'affermazione degli anni Sessanta

Allo stesso modo il partito rivide la luce alla fine della Seconda guerra mondiale, durante i concitati giorni della rivoluzione, ponendosi inizialmente all'interno delle forze unitarie della Repubblica e trovandosi di nuovo sconfitto e schiacciato nel 1948 a Madiun[7], questa volta dall'esercito indonesiano, non appena si trovò ad appoggiare lo scontento di alcune milizie che propendevano per la promozione di una lotta più improntata alla creazione di uno stato comunista[8].

Dalla sua ennesima rinascita nel 1951, sotto la guida di un giovanissimo gruppo dirigente formato da Aidit e altri, la strategia e la tattica del partito furono improntante a una via parlamentare, legalitaria e indirizzata a raggiungere il massimo numero di iscritti[9]. Tale approccio portò il partito ad allontanarsi da un'impostazione classista di stampo ortodosso e basata sull'esaltazione maoista del ruolo dei contadini, per poi naufragare lentamente nei meandri del "Fronte nazionale indonesiano" creato da Sukarno, il primo presidente dell'Indonesia indipendente. La ricerca continua dell'appoggio delle forze laiche e nazionaliste

---

[4] McVey, *op. cit*.

[5] Cribb, R. (1985), "The Indonesian Marxist Tradition", in Mackerras, C. e Knight, N. (a cura di), *Marxism in Asia*, Londra: Croom Helm, pp. 251–72.

[6] Ricklefs, M.C. (2001, III edizione), *A History of Modern Indonesia since c. 1300*, Stanford; CA: Stanford University Press; McVey, *op. cit*.

[7] Swift, A. (1989), *The Road to Madiun: The Indonesian Communist Uprising of 1948,* Ithaca; NY: Cornell University Press.

[8] Kahin, G.McT. (1952), *Nationalism and Revolution in Indonesia*, Ithaca, NY: Cornell University Press.

[9] Hindley, D. (1966), *The Communist Party of Indonesia, 1951–63,* Berkeley; CA: University of California Press.

dell'arcipelago, considerate parte di quella borghesia nazionale rivoluzionaria da contrapporre alle forze musulmane conniventi con il capitalismo internazionale, diede la possibilità al PKI di rafforzarsi numericamente e diffondersi tra le élite educate delle città e in parte tra i contadini, seguendo tuttavia più le linee dei vecchi rapporti di potere presenti nel substrato etnico e culturale del Paese anziché un'impostazione della lotta di classe di matrice sovietica o maoista[10].

A ciò si aggiunse la consapevolezza della necessità di trovare protezione all'interno dell'establishment di Giacarta in quanto le grandi masse che si cercava di politicizzare non permettevano ancora la fiducia in una reale mobilitazione in caso di necessità. Per questo il partito si andò allineando sempre più sulle posizioni del presidente, interpretate come coerenti con la lotta anticoloniale e per il socialismo, oltre che tendenzialmente sempre più allineate con Pechino[11]. Almeno dal 1951, dunque, la lotta dei comunisti fu per la vittoria all'interno dello stato nazionale indonesiano più che contro di esso e per il prosieguo di quella rivoluzione iniziata anni prima e mai completata. A tal fine si sviluppò un'organizzazione capillare che comprendeva i settori più disparati e puntava precipuamente sull'educazione, la cultura e il dibattito politico[12].

Ciononostante, parziali o brevi tentativi di lotte maggiormente improntate a uno scontro di classe furono messi in campo in svariate occasioni, sia nel 1960 in uno dei tanti apici dello scontro con l'esercito ultraconservatore e filooccidentale, sia nel caso delle "azioni unilaterali" legate a una reale applicazione di una riforma agraria soltanto propagandata dal governo e mai attuata. Fu indubbiamente in questi momenti che il partito diede per la prima volta prova della sua incapacità di gestire i quadri regionali in una ferrea disciplina. Infatti, quando alla fine del 1964, su richiesta di Sukarno, il comitato centrale cercò di porre fine alle azioni per la riforma agraria, molti esponenti a livello locale disobbedirono agli ordini delle alte sfere di Giacarta[13].

Malgrado la presenza di tali aspetti, l'ascesa dei comunisti sembrava irrefrenabile. La linea seguita in questa fase portò, almeno momentaneamente, i suoi frutti. Nel 1965 il PKI propagandava di avere 3,5 milioni di iscritti e più di venti milioni di simpatizzanti affiliati alle varie organizzazioni a esso legate, risultando il movimento comunista più numeroso al mondo dopo quelli di Cina popolare e Unione Sovietica (URSS). Inoltre, in caso di possibili elezioni le forze a esso ostili paventavano un risultato dell'oltre il 25%, proiettando il PKI come prima forza elettorale del Paese. Tale avanzamento era legato a svariati aspetti. Innanzitutto, alle grandi capacità organizzative, ma va sottolineato come, in un Paese perennemente afflitto dalla corruzione, fosse visto come un gruppo dai sani principi, improntato a una ferrea disciplina e immune da tali scandali. A ciò vanno aggiunte le continue richieste comuniste relative all'ottenimento di maggiori tutele e diritti per i lavoratori, all'aumento del salario e ad altre conquiste sociali che facilmente facevano breccia in un popolo affamato.

Questa continua affermazione sia in termini numerici sia di peso politico nei nuovi organismi rappresentativi portò gradualmente il PKI a radicalizzare il linguaggio

---

[10] Mortimer, R. (1974), *Indonesian Communism under Sukarno*, Ithaca; NY: Cornell University Press.

[11] Roosa, J. (2017), "Indonesian Communism: The Perils of the Parliamentary Path", in Naimak, N. *et al.* (a cura di), *The Cambridge History of Communism, Part 2*, pp. 467–90, Londra: Cambridge University Press.

[12] Mortimer, R. (1969), "Class, Social Cleavage and Indonesian Communism", *South East Asia Program Publications*, n. 8, pp. 1–20.

[13] Mortimer, R. (1969), "The Dawnfall of Indonesian Communism", *The Socialist Registrer*, Vol. 6, pp. 189–217.

politico e ad aumentare l'offensiva interna, arrivando a chiedere l'armamento di milioni di operai e contadini. Contemporaneamente, il capo del Comitato centrale D.N. Aidit organizzò una cellula segreta indipendente dal partito con il compito di infiltrarsi nelle Forze armate, monitorarne le attività e stabilire un piano di azione nel caso la situazione si fosse fatta pericolosa[14].

Tali azioni furono il risultato della situazione politica indonesiana di metà anni Sessanta. Il fragile equilibrio creatosi tra le tre principali forze politiche del Paese stava per rompersi irrimediabilmente. Il perno di quella apparente armonia tra nazionalismo, religione e socialismo era Sukarno, le cui condizioni di salute destavano preoccupazioni in tutti i gruppi circa la sua successione. All'interno dell'Esercito, l'ala conservatrice stava preparando da tempo le proprie contromisure, oltre a cercare un pretesto per attaccare i comunisti e prendere il potere. Questi ultimi, all'apice del consenso ma privi di una qualsivoglia organizzazione militare, cercavano confusamente alleati tra i soldati progressisti. Sia le potenze occidentali sia il governo di Pechino tentavano in tutti i modi di interferire nella vita politica del Paese. Tale clima di tensione stava per concludere una delle partite più importanti della Guerra fredda in Asia[15].

Il "Movimento 30 Settembre", la caduta politica e il massacro

Il 1965, che sembrava poter essere il momento di maggior forza per i comunisti indonesiani, al punto da far temere al mondo occidentale la perdita definitiva dell'Indonesia al socialismo, fu segnato invece dall'ultima, più tragica e definitiva sconfitta del PKI dopo quelle del 1926 e del 1948. La notte tra il 30 settembre e il 1° ottobre di quel fatidico 1965, un gruppo di militari progressisti, autoproclamatosi "Movimento 30 settembre", rapì sette generali dell'Alto comando dell'Esercito e, successivamente, ne uccise sei, dichiarando di agire per proteggere il presidente Sukarno e l'Indonesia stessa da un possibile colpo di stato militare appoggiato dalla *Central Intelligence Agency* (*CIA*). Questo maldestro tentativo di spostare gli equilibri della politica indonesiana terminò nell'arco di ventiquattro ore con la sconfitta di tale gruppo e con l'ascesa del generale Suharto che governerà il Paese fino al 1998. Nei giorni successivi lo stesso Suharto, appoggiato dalla frangia più conservatrice dell'esercito e dalle forze religiose, oltre che dal mondo occidentale, accuserà senza prova alcuna il PKI di essere il vero artefice del golpe[16]. In seguito a tale accusa si avvierà nell'arcipelago una vera e propria caccia all'uomo che porterà all'uccisione di oltre cinquecentomila persone e all'imprigionamento di diversi milioni di indonesiani, rei di essere membri o simpatizzanti del PKI ma che nessuna parte avevano avuto nel presunto colpo di stato[17].

A seguito di quello che è stato definito il più grande massacro della seconda metà del Novecento, il generale Suharto esautorerà Sukarno, salirà al potere per i successivi trentadue anni e bandirà il PKI e il pensiero comunista dall'Indonesia. La vittoria dei militari porterà all'apertura del Paese al libero mercato, a un suo riallineamento nel campo occidentale e allo sviluppo di un regime clientelare e

---

[14] Roosa, J. (2006), *Pretext for Mass Murder: The September 30th Movement and Suharto's Coup d'État in Indonesia,* Madison: WI: University of Wisconsin Press.

[15] Robinson, G.B. (2018), *The Killing Season: A History of the Indonesian Massacres, 1965–66,* Princeton; NJ: Princeton University Press.

[16] Hadi, K. *et al.* (a cura di) (2017), *Kronik '65: Catatan Hari Per Hari Peristiwa G30S Sebelum Hingga Setelahnya (1963-1971),* Yogyakarta: Media Pressindo.

[17] Cribb, R. (2002), "Unresolved Problems in the Indonesian Killings of 1965–1966", *Asian Survey*, Vol. 42(4), pp. 550–63.

repressivo che favorirà soltanto l'*entourage* di Suharto. Inoltre, lo schema seguito dall'esercito indonesiano – sotto l'egida statunitense[18] – diventerà il modello per tanti altri colpi militari nel resto del mondo, uno su tutti quello cileno del 1973[19]. Tentare di interpretare questi eventi nebulosi è stata l'ossessione di tantissimi storici negli ultimi cinquant'anni, ma senza l'apertura degli archivi indonesiani e con una classe dirigente reticente, in quanto ancora legata al vecchio regime, appare praticamente impossibile dare una spiegazione totalmente accettata.

Non è compito di questo articolo addentrarsi nell'analisi delle varie spiegazioni date agli eventi; tuttavia, è possibile fornire una ricostruzione solo approssimativa, almeno finché non si avranno nuove fonti. Una parte della dirigenza del PKI, terrorizzata dalle conseguenze di una possibile morte di Sukarno e dalle ingerenze occidentali, tentò di allearsi con un gruppo di militari progressisti per spostare gli equilibri politici del Paese e prevenire un colpo di stato conservatore attraverso il rapimento dei generali. La mancanza di coordinamento tra queste due forze portò al fallimento dell'azione e offrì un pretesto all'ala conservatrice dell'esercito per compiere quel piano di conquista del potere preparato da tempo con l'appoggio statunitense[20]. I militari avviarono un programma genocidiale volto a estirpare completamente dall'Indonesia non solo il PKI, ma anche l'intera sinistra indonesiana con tutto il suo bagaglio di pensiero critico[21].

Il PKI tra eredità e memoria

Dal 1966 il PKI è sopravissuto per qualche tempo in esilio con l'appoggio finanziario delle due principali potenze socialiste, la Cina popolare e l'URSS, soffrendo anch'esso la scissione di quel campo. Entrambi i gruppi elaborarono documenti di autocritica e di accusa alla vecchia dirigenza per non aver saputo portare avanti un programma serio per la conquista del potere, rinnegando in parte le caratteristiche peculiari del pensiero marxista indonesiano[22]. Ormai, per motivi biologici e politici, quel PKI è seppellito da tempo. Cinquant'anni di dura repressione e la paura anche solo di raccontare il passato da parte dei sopravvissuti alle giovani generazioni hanno fatto sì che si sia perso il ricordo di un enorme partito impegnato in tanti campi, ma spazzato via dalla storia.

Ciononostante, nel trentennio di regime del "Nuovo Ordine" (*Orde Baru*) tanti movimenti giovanili ebbero memoria delle pratiche sviluppate dai comunisti precedentemente, ma la utilizzarono inconsapevolmente e senza capacità di analisi. Alla teoria elaborata dall'Esercito della "massa fluttuante", ovvero l'allontanamento dei cittadini indonesiani dalla politica attiva e il loro fungere da meri soggetti economici per lo sviluppo, si contrapposero le *aksi* (azioni), gli scioperi, l'organizzazione dal basso per la costruzione di reti sociali indipendenti, eredità delle lotte sociali degli anni Cinquanta e Sessanta. L'evolversi di queste lotte, insieme alla crisi finanziaria asiatica del 1997-98, portò alla caduta del regime di Suharto il 21 maggio 1998[23]. L'entusiasmo per il ritorno alla democrazia

---

[18] Simpson, B.R. (2008), *Economists with Guns: Authoritarian Development and US–Indonesian Relations, 1960–1968,* Stanford; CA: Stanford University Press.

[19] Bevins, V. (2020), *The Jakarta Method: Washington's Anticommunist Crusade and the Mass Murder Program that Shaped our World*, New York: Public Affairs.

[20] Roosa, *Pretext for Mass…*

[21] Melvin, J. (2018), *The Army and the Indonesian Genocide: Mechanics of Mass Murder,* Abingdon: Routledge.

[22] Cribb, "The Indonesian Marxism...", pp. 251–72.

[23] Lane, M. (2008), *Unfinished Nation: Indonesia before and after Suharto*, Londra: Verso.

non è però bastato ad avviare un recupero della memoria storica del PKI e l'anticomunismo è ancora un elemento fondante della società indonesiana.

In Italia, in Europa e nel resto del mondo si ha ben poco ricordo dei comunisti dell'arcipelago e le motivazioni possono essere tante: una visione eurocentrica della storia, un semplice disinteresse per Paesi lontani decine di migliaia di chilometri da noi, oppure, più semplicemente, la capacità delle forze vincitrici all'epoca dello scontro di non attirare troppa attenzione su centinaia di migliaia di morti in un Paese dove era possibile trarre enormi profitti ed estrarre materie prime a basso costo.

A oltre cento anni dalla sua fondazione e cinquanta dalla sua definitiva sconfitta, risulta doveroso conservare la memoria storica di un partito che ha svolto un ruolo fondamentale nello sviluppo culturale, politico e sociale dell'arcipelago. Probabilmente esso è già sorto, o sorgerà di nuovo, in altra veste, con differenti metodi di lotta e una diversa terminologia attraverso il movimento operaio, quello studentesco o le organizzazioni non governative che lottano per le questioni ambientali, ma non è consentito dimenticarlo tanto in Indonesia quanto nel resto del mondo.

Questo articolo è apparso nel numero di RISE
"I movimenti comunisti nel Sudest asiatico", Vol. 7 (2), 2022.

Come tessere del domino. Il pericolo comunista e la "questione cinese" nel Sudest asiatico negli anni Cinquanta[1]

Ngoei Wen-Qing

indice △

Il 7 aprile 1954, il presidente degli Stati Uniti (USA) Dwight D. Eisenhower utilizzò l'immagine delle "tessere del domino che cadono" per rispondere alla domanda di un giornalista sull'importanza strategica dell'Indocina per gli USA e i suoi alleati[2]. Egli descrisse la percezione di "insicurezza interconnessa[3]" del Sudest asiatico della Guerra fredda insinuando che l'Indocina si trovasse alla testa di una "fila di un domino", il che significava che se i comunisti avessero "rovesciato la prima", il resto del Sudest asiatico sarebbe "caduto molto rapidamente[4]". Il mese successivo, i comunisti vietnamiti rovesciarono la prima tessera sconfiggendo sonoramente le forze francesi a Dien Bien Phu. In risposta, Eisenhower disse alla stampa che gli USA e i suoi alleati non avrebbero dovuto abbandonare l'Indocina, ma piuttosto avrebbero dovuto cercare di "costruire quella fila di domino in modo che potessero contenere la caduta di una sua tessera[5]".

Indipendentemente dal fatto che l'immagine del domino di Eisenhower avesse offerto o meno una valutazione strategica accurata del Sudest asiatico della Guerra fredda, la metafora rimane intimamente associata al coinvolgimento sempre più profondo degli USA nella regione, volto a "costruire quella fila di tessere del domino" dopo la Seconda guerra mondiale. Alcuni storici della politica statunitense hanno spiegato l'infausto impegno statunitense in Viet Nam come un esempio di come Washington avesse imposto alla regione i luoghi comuni della teoria del domino, ignorando di proposito le dinamiche interne uniche di ciascun Paese del Sudest asiatico. Forse questo spiega perché la maggior parte degli studi sulla teoria del domino ne ha individuato le origini lontano dalla regione stessa alla quale Eisenhower applicò per la prima volta la sua metafora. Alcuni vedono tracce della teoria nell'acquiescenza dell'Occidente nei confronti di Adolf Hitler nel 1938, che presumibilmente incoraggiò l'espansionismo nazista in Europa. Altri sostengono che la teoria nacque quando gli analisti statunitensi videro l'Unione Sovietica invadere l'Europa orientale, l'Iran, la Grecia e la Turchia dopo il 1945. In poche parole, gli studiosi hanno a lungo ipotizzato che Washington

---

[1] Questo contributo è un riadattamento delle ricerche condotte dall'autore, qui di seguito citate: Ngoei, W-Q. (2019), *Arc of Containment: Britain, the United States, and Anticommunism in Southeast Asia*, Ithaca; NY: Cornell University Press; (2014), "The Domino Logic of the Darkest Moment: The Fall of Singapore, the Atlantic Echo Chamber, and 'Chinese Penetration' in U.S. Cold War Policy toward Southeast Asia", *Journal of American-East Asian Relations*, Vol. 21 (3), pp. 215–45; (2021), "The United States and the 'Chinese Problem' of Southeast Asia", *Diplomatic History*, Vol. 45 (2), pp. 240–52.

[2] Eisenhower, D.D., The President's News Conference, 7 aprile 1954, The American Presidency Project, disponibile online al link https://www.presidency.ucsb.edu/documents/the-presidents-news-conference-361.

[3] Ngoei, W-Q., "The Domino Logic…", *cit*.

[4] Eisenhower, D.D., The President's News Conference, 7 aprile 1954, *cit*.

[5] Eisenhower, D.D., The President's News Conference, 12 maggio 1954, The American Presidency Project, disponibile online al link https://www.presidency.ucsb.edu/documents/the-presidents-news-conference-452.

non pensasse affatto al Sudest asiatico, ma guardasse altrove, quando pianificava la sua politica di Guerra fredda nella regione[6].

In realtà, i politici statunitensi *avevano*[7] ben presente la storia del Sudest asiatico quando consideravano l'importanza della regione nel conflitto bipolare. Nel bene e nel male, il principio del domino dell'insicurezza interconnessa del Sudest asiatico è emerso proprio perché i pianificatori statunitensi avevano studiato attentamente gli affari interni dei Paesi del Sudest asiatico, anche se attraverso la lente etnica, prestando particolare attenzione alla relazione tra la Cina controllata dai comunisti e la diaspora cinese sparsa nella regione[8]. Washington temeva infatti che l'etnia cinese che viveva nel Sudest asiatico – circa dieci milioni di persone all'inizio degli anni Cinquanta – potesse essere facilmente al servizio dei disegni egemonici di Pechino, essendo "etnicamente, culturalmente e politicamente […] legata alla madrepatria". Tali asserzioni erano in realtà precedenti alla Guerra fredda, poiché i funzionari statunitensi e britannici temevano abitualmente che il *Guomindang* di Chiang Kai-shek, anticomunista, che aveva dominato la Cina continentale fino alla fine degli anni Quaranta, potesse usare i cinesi del Sudest asiatico e persino quelli di "sangue parzialmente cinese" come "strumento per estendere l'influenza della Cina nel Sudest asiatico[9]".

Gli atteggiamenti statunitensi e britannici nei confronti del cosiddetto "problema cinese" non furono univoci. Per secoli, le potenze coloniali europee nel Sudest asiatico, come gli olandesi nelle Indie Orientali e gli spagnoli nelle Filippine, nutrirono simili sospetti sulle tendenze politiche dei cinesi del Sudest asiatico. Esse temevano che la dinastia Qing, malgrado fosse una monarchia straniera in Cina, potesse ancora attirare l'attenzione nella regione attraverso la diaspora cinese. Durante la Seconda guerra mondiale, anche l'Impero giapponese rimase diffidente nei confronti delle popolazioni cinesi nei territori occupati. Dopo tutto, i cinesi del Sudest asiatico, in particolare quelli di Malaya e Singapore, avevano raccolto ingenti somme di denaro per la guerra del *Guomindang* contro il Giappone a partire dalla fine degli anni Trenta. Per arginare l'afflusso transnazionale di risorse che la rete della diaspora cinese stava destinando ai nazionalisti cinesi, i militari giapponesi massacrarono migliaia di persone di etnia cinese in Malaya e a Singapore[10].

Non sorprende, quindi, che i politici statunitensi avessero espresso le loro ansie da Guerra fredda sulle ambizioni regionali del Partito Comunista Cinese (PCC) e delle sue reti della diaspora con frasi come "penetrazione cinese". All'inizio del 1949, quando il PCC sembrava sul punto di sconfiggere i nazionalisti di Chiang, gli analisti americani cominciarono a riflettere sul profondo impatto dell'"ascesa" comunista in Cina, prevedendo che il PCC avrebbe "fatto uso delle considerevoli minoranze cinesi" nel Sudest asiatico, tutte presumibilmente "legate alla patria da forti vincoli". Queste aspettative si cristallizzarono ulteriormente dopo la vittoria del PCC nell'ottobre 1949. I funzionari americani che visitarono il Sudest asiatico nei mesi successivi tornarono con dei rapporti in cui scrissero che la diaspora cinese

---

[6] Sulle critiche e le spiegazioni delle origini della "teoria del domino" della politica statunitense nel Sudest asiatico, si vedano Logevall, F. (2012), *Embers of War: The Fall of an Empire and the Making of America's Vietnam*, New York; NY: Random House; Ninkovich, N. (1994), *Modernity and Power: A History of the Domino Theory in the Twentieth Century*, Chicago: University of Chicago Press; Khong, Y.F. (1992), *Analogies at War: Korea, Munich, Dien Bien Phu, and the Vietnam Decisions of 1965* (Princeton; NJ: Princeton University Press.

[7] Il corsivo è dell'autore [N.d.T.].

[8] Ngoei, W-Q., "The Domino Logic…", *cit*.

[9] *Ivi*, pp. 233, 237.

[10] Ngoei, W-Q., "The United States and …", *cit.*, pp. 243–44.

"estranea e non assimilata" avrebbe potuto diventare un "veicolo di infiltrazione del comunismo" nella regione, in due modi in particolare: ribellandosi ai governi amici degli USA, come le autorità britanniche in Malaya e a Singapore, oppure sostenendo l'"invasione via terra" della Cina nel Sudest asiatico, che secondo i pianificatori britannici e statunitensi avrebbe ricalcato la campagna militare avviata dal Giappone imperiale nell'ultimo conflitto mondiale.

Gli stessi funzionari statunitensi produssero anche una mappa grezza del numero di etnie cinesi residenti in ogni Paese del Sudest asiatico, che probabilmente consolidò le visioni di Washington sulle reti cinesi in tutta la regione, ovvero una "quinta colonna" pronta a favorire l'espansionismo del PCC[11]. Sia la percezione dell'insicurezza interconnessa del Sudest asiatico della Guerra fredda, sia la logica principale di quello che Eisenhower chiamò in seguito il "principio del domino che cade", evocavano una visione decisamente razziale della regione: il PCC avrebbe mobilitato i numerosi cinesi del Sudest asiatico, uniti tra di loro da una comune razza e cultura, per rovesciare come tessere del domino i governi della regione legati all'Occidente.

Per la verità, i timori degli USA riguardo agli obiettivi e alle strategie del PCC non erano del tutto infondati. Subito dopo che il PCC aveva preso il controllo della Cina continentale, l'intelligence statunitense apprese che Pechino progettava di "raddoppiare gli sforzi per utilizzare i gruppi di cinesi d'oltremare" per espandere l'influenza comunista nel Sudest asiatico[12]. A tal fine, il PCC inviò un'ingente quantità di materiale di propaganda comunista all'etnia cinese nella nuova Indonesia indipendente, in Malaysia e a Singapore, entrambi sotto il controllo britannico, contribuendo a far sì che molti cinesi in Indonesia partissero per unirsi al servizio civile cinese, una scelta parallela a quella dei cinesi malaysiani e singaporiani che si recavano nel continente per proseguire gli studi superiori. Allo stesso modo, gli analisti statunitensi che in quel periodo avevano studiato la Malaysia, Singapore e la Thailandia appresero che il PCC fu particolarmente abile nel conquistare i convertiti tra gli studenti delle scuole di lingua cinese, poiché i comunisti cinesi inondavano le aule di libri di testo rivisti dal PCC e ingaggiavano insegnanti filocomunisti, ispirando i giovani di etnia cinese con appelli a una valorosa lotta anti-imperialista contro l'Occidente.

Inoltre, i guerriglieri del Partito Comunista della Malaya (PCM) – un movimento composto quasi interamente da cinesi – avevano lanciato una rivolta armata contro le autorità britanniche a partire dalla fine degli anni Quaranta. Fresco della sua resistenza popolare contro le forze di occupazione giapponesi, il PCM riuscì a infiltrarsi anche nei sindacati e nelle scuole medie di lingua cinese a Singapore. Poiché l'etnia cinese costituiva quasi il 40% della popolazione dell'allora Malaya e i tre quarti di quella di Singapore, i leader britannici erano molto preoccupati della capacità del PCM di utilizzare le affiliazioni etniche e culturali per il reclutamento di altro personale o, quantomeno, per ottenere sostentamento dai simpatizzanti della comunità cinese. Per preservare i propri interessi imperiali in Asia orientale, il governo di Londra non poteva permettere che il PCM invadesse la Malaya (la sua produzione di gomma era, allora, la principale materia prima di importazione per la Gran Bretagna) o Singapore (le sue basi aeree e navali erano le più importanti del *Commonwealth* nella regione[13]).

---

[11] *Ivi*, p. 244.

[12] *Ivi*, p. 246.

[13] Ngoei, W-Q., "The Domino Logic…", *cit*., p. 237.

Sebbene non fosse chiaro fino a che punto il PCM avesse goduto del sostegno di Pechino, i servizi segreti britannici e statunitensi scoprirono che agenti del PCC erano stati inviati in Malaysia e a Singapore. Queste informazioni, insieme al costante flusso di propaganda del PCC in entrambi i territori, confermarono ai funzionari statunitensi e ai loro alleati britannici la presenza della mano della Cina comunista dietro le paralizzanti manifestazioni antibritanniche degli anni Cinquanta, guidate in gran parte da studenti delle scuole medie in lingua cinese di Singapore. In ogni caso, il PCM accennava apertamente, all'interno del suo materiale ideologico, alle sue strette relazioni con il "fratello" cinese, rafforzando così le convinzioni statunitensi sulla tendenza di lunga data del partito ad emulare l'esperienza del "comunismo cinese". Per i politici statunitensi, le prove che gli agenti del PCC stavano collaborando o corteggiando attivamente l'etnia cinese nelle Filippine, così come la modesta minoranza cinese in Birmania, non facevano che chiarire come la "penetrazione cinese" avesse ormai intrecciato i destini dei Paesi del Sudest asiatico[14].

In questo contesto, la Gran Bretagna svolse un ruolo decisivo nel permettere alla logica del domino di coagularsi nella visione strategica del Sudest asiatico che l'alleato statunitense aveva in mente. Mentre i funzionari statunitensi viaggiavano nella regione all'indomani del trionfo del PCC nel 1949, le loro controparti britanniche in Malaysia e a Singapore alimentavano coraggiosamente le preoccupazioni dell'alleato riguardo alla Cina e alla sua diaspora, nella speranza di incrementare gli aiuti e l'impegno degli USA nel sostenere gli interessi occidentali contro il comunismo asiatico. Dalla fine del 1949 fino al 1950, i funzionari britannici spiegarono ripetutamente ai funzionari statunitensi in visita nella regione, tra cui alti diplomatici e comandanti militari, che Pechino avrebbe operato per "procura", attivando la "quinta colonna locale" formata da comunisti e da cinesi di ogni Paese del Sudest asiatico per ottenere il dominio regionale.

Il commissario generale britannico per il Sudest asiatico, Sir Malcolm J. MacDonald, si dimostrò molto persuasivo. Egli descrisse vividamente come i Paesi del Sudest asiatico sarebbero caduti, uno dopo l'altro, nel momento in cui la Cina si sarebbe collegata con la sua diaspora e avrebbe conquistato prima l'Indocina, e in seguito la Thailandia, la Malaysia e Singapore. I funzionari statunitensi elogiarono, senza risparmiarsi in complimenti, le acute intuizioni di MacDonald sulla minaccia comunista cinese: il commissario britannico fu il grande comunicatore delle loro paure incoerenti, dando a queste una forma definita e un movimento dinamico[15].

Nell'ottobre 1950, i funzionari statunitensi avevano formalmente inserito questo embrionale principio del domino nella loro visione strategica della regione. Nel valutare le conseguenze della dominazione comunista del Sudest asiatico continentale, l'intelligence statunitense accettò pienamente l'assunto secondo il quale la caduta dell'Indocina avrebbe "fornito ai comunisti un'area di sosta, oltre alla Cina, per le operazioni militari contro il resto del Sudest asiatico continentale". Questa condizione avrebbe visto la Thailandia cedere per mano dei comunisti e, a sua volta, le lotte della Gran Bretagna in Malaya e a Singapore si sarebbero "notevolmente aggravate[16]". Quattro anni dopo, l'immagine idiosincratica del domino di Eisenhower avrebbe semplicemente dato un nome alle ricorrenti percezioni di stampo razziale dell'interconnessione del Sudest asiatico che

---

[14] Ngoei, W-Q., "The United States and …", *cit.*, pp. 246-47; Id., *Arc of Containment*…, cit., pp. 17–44.

[15] *Ivi*, pp. 39–43.

[16] *Ivi*, p. 43.

molte Potenze imperiali sembravano da tempo mostrare. Non solo, la medesima immagine dava un nome alla visione grafica di MacDonald che di fatto permise ulteriormente agli USA di dare avvio a un loro coinvolgimento in una regione in cui sono tuttora essenzialmente presenti.

In questo nuovo secolo, tuttavia, la rinascita della Cina e le sue esplicite ambizioni regionali nel Sudest asiatico hanno messo alla prova ciò che settant'anni di sforzi statunitensi hanno prodotto per "costruire quella fila di domino". Purtroppo, gli orrori, gli spargimenti di sangue e le distruzioni della Guerra fredda che si verificarono maggiormente in Viet Nam, senza citare altri Paesi della regione, offrono scarse speranze che l'attuale rivalità sino-statunitense lascerà indenni i popoli del Sudest asiatico.

Traduzione dall'inglese a cura di Raimondo Neironi

Questo articolo è apparso nel numero di RISE
"I movimenti comunisti nel Sudest asiatico", Vol. 7 (2), 2022.

SEZIONE 4
AMBIENTE E CLIMA

indice △

4.1
L'ultimo rifugiato: le popolazioni indigene e lo spettro dell'espropriazione terriera in Cambogia
Frédéric Bourdier

4.2
Tra passato conteso, presente precario e futuro incerto: come predire le trasformazioni agrarie in Laos
Robert Cole e Jonathan Rigg

4.3
De-industrializzazione e ritorno alla terra in Indonesia: racconti e paesaggi sonori raccolti in un podcast
Giacomo Tabacco

4.4
La lezione ambivalente dei monaci ecologisti in Thailandia
Amalia Rossi

4.5
La transizione verso l'elettricità a basse emissioni di carbonio in Thailandia e in Indonesia
Andrea Valente e Wu Lunting

4.6
Gli effetti economici del cambiamento climatico e le politiche di contrasto dell'ASEAN
Michele Boario

L'ultimo rifugiato: le popolazioni indigene e lo spettro dell'espropriazione terriera in Cambogia

Frédéric Bourdier

indice △

La Cambogia è costituita da 24 differenti gruppi etnici che parlano lingue appartenenti ai ceppi Mon-Khmer e austronesiano. Le popolazioni numericamente più importanti sono i Tampuan, i Kuy, i Bunong, gli Jarai, i Brao e i Kreung. In assenza di dati statistici aggiornati, varie fonti stimano che questi gruppi costituiscono il 2-3% dell'intera popolazione cambogiana, ossia tra le 350 e le 400 mila persone[1]. Alcuni di essi si rifiutano di indicare la provenienza etnica a causa della discriminazione sociale, dei matrimoni misti, dell'urbanizzazione e dei diversi processi di acculturazione. I territori delle popolazioni indigene sono disseminati in 15 province (sulle 24 che compongono il sistema amministrativo cambogiano) ma una buona parte è dislocata nelle tre province settentrionali e nord-orientali (Preah Vihear, Ratanakiri e Mondolkiri). Sebbene il sistema di censimento nazionale tenda a non emarginarli, secondo le associazioni per i diritti umani le popolazioni indigene sono oggetto di discriminazioni e di migrazioni forzate dalle loro terre che rischiano di mettere a repentaglio la loro esistenza come gruppi etnici distinti[2]. Studi recenti confermano che dietro questa tendenza ci sono lo stato e le grandi multinazionali dell'industria dell'estrazione e della conversione (legname, minerali, idroelettrico, agroalimentare), da considerare unitamente all'aumento delle migrazioni interne[3]. Le autorità nazionali negano abitualmente queste asserzioni, apponendo la scusa che questi processi rientrerebbero all'interno di una strategia di "sviluppo economico nazionale per tutti i cittadini cambogiani".

In Cambogia, le popolazioni indigene non sono mai state isolate dall'ambiente circostante. Il commercio, la schiavitù, la lealtà e le alleanze matrimoniali esistevano già prima della colonizzazione francese. I contatti ricorrenti con il mondo esterno si intensificarono a partire dal primo tentativo postcoloniale di assimilazione dei Khmer lanciato durante il regno di Norodom Sihanouk (tra gli anni Cinquanta e Sessanta). Il disordine geopolitico generato dalla guerra del Viet Nam e l'estensione del conflitto stesso alla Cambogia ebbero effetti dirompenti sulla configurazione sociale, ecologica e territoriale delle popolazioni indigene, a causa dei bombardamenti statunitensi iniziati alla metà degli anni Sessanta e che si intensificarono agli inizi degli anni Settanta, durante l'era di Lon Nol. A questa fase fece seguito la guerra civile e il genocidio perpetrato dal regime di Pol Pot (1975-78). Nel 1979, le truppe vietnamite liberarono il Paese dai Khmer Rossi e occuparono il territorio – ormai

[1] Keating, N.B. (2019), *Cambodia*, in Berger D.N., *The Indigenous Word 2019*, Copenhagen: The International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA), pp. 315-22, disponibile online al sito https://www.iwgia.org/en/documents-and-publications/documents/4-the-indigenous-world-2019/file.

[2] Cambodian Centre for Human Rights (2018), *The Third Annual Report of Cambodia Fundamental Freedoms Monitor*, p. 96; Maffi, M. (2019), *Women's Land Rights and Agrarian Change: Evidence From Indigenous Communities in Cambodia*, Phnom Penh: FAO, p. 56, disponibile online al sito http://www.fao.org/3/ca4004en/ca4004en.pdf.

[3] Si veda Norén-Nilsson, A. e Bourdier, F. (2019), "Introduction: Social Movements in Cambodia", *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol. 38 (1), pp. 3-9.

devastato – fino alla metà del 1989. Il nuovo governo cambogiano adottò una politica neoliberista volta ad assegnare i diritti fondiari (*Economic Land Concession*, *ELC*) agli investitori nazionali e internazionali. In assenza di ogni meccanismo di garanzia e protezione, molte delle aree fertili e folte di vegetazione, tradizionalmente occupate dai gruppi autoctoni, cominciarono a entrare nel mirino delle aziende agroalimentari, dei consorzi multinazionali e dei politici per lo sfruttamento di monocolture come gomma, manioca, anacardo (la cui coltivazione è concentrata nel nord-est), canna da zucchero e granoturco (nel nord del Paese).

Allo stesso tempo, la concentrazione fondiaria in ogni parte della Cambogia ha avuto come inevitabile conseguenza la perdita delle terre da parte dei vecchi possidenti. Le famiglie espropriate (i Khmer e i Cham della valle centrale del fiume Mekong, i Lao, i sino-cambogiani e i vietnamiti nelle province settentrionali) hanno preferito emigrare verso quelli che sono denominati, in maniera ambigua, gli "ultimi confini", ossia quei vasti territori ricchi di vegetazione dei quali si diceva fossero abitati in passato dalle popolazioni indigene. Attualmente, quasi tutte le province, prima abitate solo da comunità indigene, sono dal punto di vista demografico dominate da nuovi coloni provenienti dalle province sovrappopolate centrali e sud-orientali.

Incontri improbabili

Dopo la caduta dei Khmer Rossi nel 1979, le popolazioni indigene che erano state allontanate dalle terre di origine hanno fatto ritorno nei loro villaggi ancestrali. Tra queste, gli individui legati al partito ultra-maoista, in particolar modo i giovani soldati, si sono uniti ai ribelli nei campi adibiti ai rifugiati e nelle province nord-occidentali. Così, i villaggi sono stati ricostruiti altrove, sono stati ricavati all'interno delle foreste appezzamenti di terreno per la coltivazione del riso e messi a punto nuovi culti per gli spiriti che avrebbero dovuto garantire una riconciliazione e promuovere lealtà dal punto di vista sia sociale sia religioso. Durante questo periodo, seppur ancora tribolato, solo pochi Khmer avevano accettato di insediarsi sugli altipiani. Le relazioni interetniche apparivano formali ed elusive, se non addirittura distanti. La situazione è cambiata agli inizi degli anni Novanta, allorché la terra divenne oggetto di speculazione. All'alba degli anni Duemila, la relativa stabilità politica ha incentivato la mobilità spaziale per motivi agricoli. Lo sviluppo dei nuovi mezzi di comunicazione e di trasporto ha facilitato gli spostamenti umani in maniera costante. Questa volta, i migranti non si mostrarono più riluttanti a trasferirsi negli altipiani e furono, anzi, ben accolti dai governi provinciali. Tuttavia, i Khmer e gli abitanti del posto abitavano in aree distinte. I primi stabilirono le proprie abitazioni in prossimità delle strade, e preferibilmente nelle città, mentre i secondi preferirono rimanere ai margini della foresta. La terra era accessibile e a buon mercato, ma gli abitanti originari rievocano oggi i soprusi subiti da parte dei nuovi arrivati. Questi esigevano che gli autoctoni, in assenza di titoli fondiari formali, mettessero in vendite le terre di loro proprietà. In alternativa, avrebbero corso il rischio di confisca da parte delle autorità locali, senza ricevere alcun tipo di compenso.

Non tutti i forestieri hanno assunto un comportamento scorretto. La solidarietà interetnica caratterizzava alcuni villaggi e si assisteva ai matrimoni misti. A Ratanakiri, Tampuan e Jarai erano richieste le competenze tecniche dei Khmer per fornire un aiuto nelle piantagioni di gomma naturale e di granoturco destinato al commercio. Le famiglie del luogo invitavano i nuovi arrivati alle loro festività e gli concedevano temporaneamente un appezzamento di terreno per la sussistenza.

Con il progressivo abbandono della tecnica del debbio (usata nella coltivazione a rotazione) in favore dell'agricoltura di piantagione, gran parte dei proprietari

terrieri indigeni non riuscivano a occuparsi del raccolto. Perciò furono costretti ad affidarsi all'aiuto dei Khmer delle pianure, assunti da appaltatori cambogiani per svolgere in sei mesi le mansioni agricole richieste. Questi lavoratori stagionali sono spesso ricettivi allo stile di vita degli indigeni e, con maggiore frequenza rispetto al passato, decidono di crearsi una nuova vita con, o vicino alle, popolazioni che li hanno ospitati. Il cosiddetto "shock culturale" è sostituito dalla curiosità di imparare dagli usi e costumi dei locali.

Tale fragile equilibrio non ha valenza universale. Ci sono comunità aborigene che non possono assorbire, o molto semplicemente non accettano, un flusso crescente di migranti. Alcuni di essi, chiamati "colonizzatori", non indugiano a adottare una strategia volta a rafforzare le alleanze con funzionari di distretto o influenti capi della polizia per ottenere l'accesso a, o il controllo di, terre private o comuni. Da altre parti del Paese, forestieri senza scrupoli mettono in atto transazioni sottobanco sia con i leader indigeni più permissivi e docili, sia con membri di famiglie a cui è richiesto di "sostenere" la loro causa (acquisendo la terra e le risorse naturali). Queste intricate dinamiche generano conflitti all'interno del villaggio e della famiglia. Un'altra grande fonte di conflitto è data dall'attrazione degli indigeni di sesso maschile verso i nuovi "piaceri della città" (karaoke, bar, droghe), che li inducono a non farsi carico delle responsabilità nei confronti del lavoro agricolo e della famiglia. In alcuni villaggi, i giovani sposi propendono per "guadagni facili" (vendita delle proprietà terriere, taglio e trasporto del legname, traffici illegali), senza però che la famiglia riceva alcun ritorno finanziario e sociale.

Nondimeno, la convivenza non è la caratteristica dominante. Prove di discussioni animate non sono inconsuete ma riflettono un modo particolare di interazione tra i cambogiani impoveriti senza terra e le umili popolazioni indigene che, piuttosto che porre l'accento sulle differenze, sono prodighe nel sottolineare i punti in comune: ad esempio, l'aver subito una discriminazione socioeconomica o la condivisione di un impiego lavorativo comune (in campo agricolo), delle origini (foresta o aree rurali) e dello stile di vita (raccolta dei *Non-timber Forest Product*[4], dimora in un luogo incantato popolato da spiriti).

A un'occhiata più ravvicinata, la profonda distribuzione geografica tra popolazioni indigene e non indigene consolida l'idea che l'ordinaria coesistenza pacifica fa affidamento più sulle rispettive volontà di insediarsi in una particolare nicchia ecologica[5] (per esempio, i Lao tendono a stanziarsi lungo i fiumi, i Khmer attorno luoghi accessibili ai pianori e ai bacini fluviali, i popoli indigeni vicino alle foreste) che sulla propensione a convivere spontaneamente gli uni con agli altri. In aggiunta, le continue interconnessioni non possono essere comprese senza tener conto degli assembramenti nazionali e internazionali. Ogni piccolo villaggio tribale rientra all'interno di uno scenario globale.

Sviluppo nazionale a un bivio

Si ritiene che i principali avversari delle rivendicazioni agrarie e territoriali in Cambogia, e per estensione in tutto il mondo, siano diventati protagonisti di un modello economico neoliberale che ha impoverito e privato delle terre i più

[4] Si tratta di sostanze, materiali e materie prime ricavate dalle foreste senza però ricorrere alla pratica del disboscamento [NdT].

[5] Questo termine indica lo spazio occupato da una specie o da una popolazione all'interno del suo habitat, inteso non come spazio fisico, ma come ruolo e funzioni che gli individui svolgono in un ecosistema (fonte: Enciclopedia Treccani) [NdT].

importanti settori delle società rurali, impedito lo sviluppo della produzione locale (agricoltura commerciale e di sussistenza) e favorito l'espansione del capitalismo estromettendo dal processo di accumulazione e produzione le popolazioni locali.

Dopo l'occupazione vietnamita, la Cambogia ha fatto propria l'ideologia del libero mercato coltivata dai Paesi europei e dal Pentagono. Negli anni Novanta, la Cambogia si trovava in una situazione di dipendenza economica, ma gli aiuti bilaterali e multilaterali erano costantemente depredati dall'élite sociopolitica del Paese. L'ineguale redistribuzione della ricchezza tra la popolazione e l'inefficienza dei servizi pubblici consolidarono le diseguaglianze economiche e sociali. Le politiche governative sulla questione agraria hanno avuto un impatto negativo sulle classi sociali più svantaggiate e sulle popolazioni indigene, impatto che è già stato analizzato dagli studiosi in maniera critica e accurata[6]. Inoltre, la legge sulla proprietà fondiaria del 2001, e successive modifiche del 2005, ha messo a disposizione gli strumenti legali volti a rilasciare le ELC alle compagnie nazionali e internazionali, malgrado l'articolo 29 della normativa medesima stabilisca che "nessuna autorità esterna alla comunità può acquisire i diritti di proprietà immobiliare appartenenti alle comunità indigene". Queste popolazioni si attendevano che la legge regolante il settore forestale avrebbe posto significativamente rimedio alla protezione delle loro terre, in realtà è accaduto l'esatto contrario (come successo con il disboscamento intensivo operato dai funzionari e dalle élite sia Khmer sia indigene). Nel 2004, Viet Nam, Laos e Cambogia hanno ratificato un piano generale, il cui epicentro è la provincia di Ratanakiri. In passato un'area remota abitata quasi esclusivamente da popolazioni di etnia non-Khmer, questa provincia è diventata meta non solo per i migranti senza terra bensì anche per opportunisti ben connessi con la politica, proprietari terrieri che non risiedono nei propri possedimenti e aziende straniere. Ciò è dovuto alla sua posizione strategica situata nelle aree di confine con fertili terreni basaltici.

Le leggi nazionali salvaguardano le foreste e applicano un tetto massimo alle concessioni (diecimila ettari), mentre sull'utilizzo della terra è necessario interpellare le comunità locali, anche se questo accade raramente. Nella provincia di Ratanakiri le numerose concessioni – almeno 24 nel 2016 – si sovrappongono alle fattorie dei villaggi e alle abituali foreste e hanno portato a un rapido aumento dei senza terra nelle zone rurali e alla disgregazione sociale. Molte aree agricole tradizionali sono state erroneamente bollate come desolate, sottosviluppate e poco sfruttate. Non avendo ufficialmente titoli di proprietà, gli abitanti dei villaggi indigeni sono considerati "occupanti illegali". Di conseguenza, le autorità possono espellerli senza elargire un'adeguata compensazione e confiscare porzioni dei loro terreni agricoli ereditati. Si tratta di violazioni della legge: le ELC sono rilasciate solo sulle cosiddette *Private State Land* (*PSL*), proprietà che appartengono allo Stato ma che non hanno valore di interesse pubblico. Nelle PSL i contadini non possono avanzare alcun diritto legale sulla base della normativa del 2001, secondo la quale il possesso deve essere stato dichiarato preventivamente. In sostanza, dopo il 2001 qualsiasi appezzamento coltivabile ad uso familiare è considerato "illegale" anche se si tratta solo di terreno a maggese che aspetta di essere convertito per la coltura a rotazione. Le popolazioni indigene trovano, in linea teorica, protezione da specifiche disposizioni della legge del 2001 e detengono diritti consuetudinarie sulle terre di loro proprietà. Ma la realtà è diversa. Infatti, anche l'autodeterminazione dei popoli indigeni, prevista dalla "Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti dei popoli autoctoni" del 2014,

[6] Young. S. (2016), *The Political Economy of Contestation over Land Resources in Cambodia*, tesi di dottorato, School of Social and Political Sciences, University of Melbourne; Un, K. (2013), "Cambodia in 2012 Towards Developmental Authoritarianism?", *Southeast Asian Affairs*, pp. 71-86; Bourdier, F. (2009), *Development and Dominion. Indigenous Peoples in Cambodia, Vietnam and Laos*, Bangkok: White Lotus, p. 446.

firmata anche dalla Cambogia, rimane allo stato attuale un diritto sancito solo sulla carta, senza effetti concreti.

L'occupazione delle terre comporta per i popoli indigeni non solo la privazione della proprietà ma, ancora di più, l'alterazione dell'ordine socioterritoriale – composto da regole stabilite e dal tessuto sociale, entrambi storicamente costruiti – sul quale gli abitanti delle aree rurali fanno affidamento per regolare l'accesso alla terra. L'agricoltura rimane la principale occupazione sugli altipiani e il contadino indigeno, senza terra, è di fatto privato della sua dignità, divenendo un autentico "morto che cammina". Questa nozione, che affonda le radici nella cultura e nella visione cosmica indigene, continua a essere trascurata e fraintesa sia dalle autorità pubbliche sia da alcune organizzazioni non governative (ONG) nazionali e internazionali, le quali non hanno abbandonato alcune logiche di eredità coloniale. Ad esempio, impongono agli abitanti dei villaggi, "ignoranti e maleducati", cosa fare, anziché lasciar loro decidere i propri obiettivi e modellare il proprio destino[7].

La legge fondiaria del 2001 consente agli indigeni di fare richiesta dei titoli fondiari comuni (*Communal Land Title*, *CLT*). In molti villaggi – ma non in tutti, dato che alcune famiglie preferiscono ottenere titoli individuali – si è fatto ricorso a questi strumenti perché sono visti come il modo per assicurare un appezzamento alla comunità e alle future generazioni. Tuttavia, si tratta di un processo altamente burocratizzato e dispendioso sia in termini di tempo sia di denaro, che richiede l'intervento delle ONG per "addestrare" i richiedenti, delimitare i confini dei terreni agricoli e formalizzare i legami con esponenti di spicco del governo. Dall'inizio di quest'anno, soltanto 16 comunità indigene – sulle cinquecento ritenute idonee a livello nazionale – hanno ottenuto un CLT. Nel frattempo, continuano con maggiore frequenza rispetto al passato le occupazioni coatte dei territori da parte dei soliti noti immobiliaristi, delle forze armate e degli imprenditori privati. Le comunità colpite sono sostenute solo limitatamente da deboli movimenti popolari e transnazionali. Viceversa, il governo propone di ricorrere allo stato di diritto per trasferire le popolazioni più vulnerabili e abbattere in totale impunità ciò che rimane delle foreste della Cambogia.

Una grave conseguenza è che gli indigeni hanno tuttora difficoltà a controllare le risorse naturali e a salvaguardare un sistema di sostituzione della terra a fini agricoli, così come avveniva in passato. Nella realtà accade che, essendo costrette a vivere in luoghi estremamente piccoli, le popolazioni aborigene non hanno altra scelta che utilizzare al massimo gli alberi per la coltivazione, case e preziosi *Non-timber Product* provenienti da riserve forestali molto lontane. Il fragile equilibrio tra natura e società ne esce così sconvolto, non per scelta o avidità ma a causa di pressioni esterne.

Esperti di economie emergenti e politici nazionali continuano a ritenere che le popolazioni indigene debbano adattarsi ai recenti cambiamenti del sistema economico contemporaneo. La Cambogia deve diventare più competitiva e riuscire ad attrarre investimenti esteri necessari a finanziare il proprio sviluppo. I mega progetti infrastrutturali costituiscono attualmente lo scheletro della modernità. In questo contesto, l'agricoltura di sussistenza e, peggio ancora, la pratica del debbio (altrimenti conosciuta come *slash-and-burn*) sono mere testimonianze di un passato che può essere ormai confinato ad ambiti ristretti (come l'ecoturismo, spacciato sotto le mentite spoglie dell'eredità culturale), ma che non può contribuire fattivamente allo sviluppo economico del regno. La concentrazione fondiaria

[7] Bourdier, F. (2019), "From Confrontation to Mediation: Cambodian Farmers Expelled by a Vietnamese Company", *Journal of Contemporary Southeast Asia Affairs*, Vol. 38 (1), pp. 55-76.

riduce la proprietà a un gruppo ristretto di persone ma, per le autorità nazionali, ciò concorrerà a mantenere in vita la forza lavoro. I contadini indigeni diverranno così lavoratori avventizi con un livello "adeguato" di conoscenze. Peraltro, è da sempre pratica comune nei villaggi prestare ad altri i propri servizi in un contesto di mutuo vantaggio. Un lavoratore aiuta l'altro, e viceversa. La reciprocità è condizione considerata accettabile. Tuttavia, l'idea di essere impiegati a tempo indeterminato o anche stagionalmente è meno concepibile perfino per i proprietari indigeni di piccole piantagioni, che richiedono una forza lavoro inesperta.

Si aggiunga anche il fatto che c'è poco interesse verso le paghe derivanti da tale impiego: infatti, una mansione con orario ridotto appare incongrua e impensabile per gran parte dei lavoratori, ad eccezione delle famiglie indigene senza terra che non hanno soluzioni alternative. Ne deriva che gli investitori e le aziende tendono ad assumere nelle loro piantagioni situate nei territori indigeni Khmer e Cham della valle del Mekong contadini di grande esperienza. Una buona parte di questa forza lavoro deciderà di stanziarsi in maniera permanente nelle sopramenzionate aree per varie ragioni – presenza di opportunità lavorative, miglior clima, basso tasso di inquinamento, mito dell'"abbondanza naturale" – contribuendo in questo modo alla speculazione terriera e a esacerbare i conflitti socioecologici e le tensioni tra popolazioni autoctone e quelle di nuovo insediamento. I lavoratori Khmer e Cham, a loro volta, esorteranno i propri parenti, amici e colleghi a trasferirsi nei territori abitati dalle popolazioni autoctone per aprirsi delle piccole attività, essere ingaggiati come lavoratori stagionali oppure per mettere in piedi una partnership finalizzata allo sviluppo di un progetto locale in diversi settori (trasporti e consegne, edile, formazione, acquisizione di terre collettive).

Conclusioni

In questo articolo si è scelto di focalizzare l'attenzione sulla privazione della terra alle popolazioni indigene, sebbene l'esproprio non sia interamente associato a questo processo. Fino a settant'anni fa, gli aborigeni del Sudest asiatico erano romanticamente considerati come "gli abitanti liberi delle foreste[8]". Che cosa è possibile raccontare del loro attuale status? In qualsiasi parte della Cambogia, i territori ancestrali si sono progressivamente ridotti, le foreste devastate e le risorse naturali decimate. Il numero di abitanti sta crescendo e il fenomeno dei "senza terra" è ormai una consuetudine tra i gruppi etnici indigeni. Non è stato improntato alcun sistema di tutela per proteggere i diritti di queste popolazioni. Inoltre, rispetto al passato, una differenza preoccupante risiede nella mancanza del senso di appartenenza, che porta alla crescente alienazione tra generazioni dalle diverse esperienze e conoscenze.

Traduzione a cura di Raimondo Neironi

Questo articolo è apparso nel numero di RISE
"Cambogia e Laos tra passato e futuro", Vol. 4 (2), 2019.

[8] Hickey, G. (1982), *Free in the Forest*: *Ethnohistory of the Vietnamese Central Highlands, 1954-1976*, New Haven, CT: Yale University Press.

Tra passato conteso, presente precario e futuro incerto: come predire le trasformazioni agrarie in Laos

Robert Cole e **Jonathan Rigg**

indice △

Come arriviamo a capire, ad anticipare e a cercare il significato dentro i percorsi contemporanei delle trasformazioni agrarie? Attraverso quali esperienze storiche e approcci metodologici e concettuali? In questo saggio, esamineremo tutte queste questioni attraverso la lente della transizione agraria nella Repubblica Democratica del Popolo Laotiano (RDPL). Inquadreremo questa transizione sullo sfondo di un passato conteso, immediatamente definito dagli stili di vita agrari che nel corso del tempo si è cercato di rinnovare, e come il suo raggiungimento abbia generato nuova precarietà e incertezza sul futuro delle trasformazioni agrarie.

Un passato conteso

Quando si arriva a "preconizzare" le trasformazioni agrarie, la prima domanda da porsi è di stabilire un punto a partire dal quale il cambiamento può essere tracciato e calibrato. Ciò richiede un tuffo nel passato e, nel caso del Laos, tale passato giace in penombra, giacché i documenti storici sono scarsi e i dati ancor di più. Vi è spesso una tendenza ad assumere che "il passato è ciò che il presente non è", come Robert E. Elson ha ricordato[1]. Ciò ha in parte ha dato luogo al paradigma del contadino sedentario: dei contadini in Laos, come in altri Paesi del Sudest asiatico, che vivrebbero in un universo intimo dove gli insediamenti, le fattorie, la produzione, il consumo e la società erano chiaramente circoscritte attorno a uno spazio geografico tracciato, vale a dire il villaggio e le risorse di base messe a disposizione dai campi e dalle foreste circostanti. Mentre gli elementi di questa immagine bucolica sono visibili in parecchi contesti, studiosi come Andrew Walker – e in particolare, il suo libro del 1999 *The Legend of the Gold Boat* – hanno dimostrato che il Lao premoderno fu uno dei più grandi centri di scambi commerciali e di persone che noi potessimo finora immaginare. L'inclinazione a stereotipare il passato ha ramificazioni recenti poiché mostra la popolazione rurale – contadini, allevatori e il resto dei lavoratori – in una luce particolare e, in questo modo, avanza ipotesi sugli effetti delle politiche sulle persone e sui territori.

Tali ipotesi furono illustrate a partire da quella volta che lo stato comprese che i contadini laotiani, e l'"economia naturale" dalla quale dipendono, erano pervasi da una innata mentalità collettiva che poteva essere sfruttata per trascinare il settore rurale "arretrato" verso la nuova era socialista moderna[2]. Nel 1975, il tentativo portato avanti dal Partito Rivoluzionario del Popolo Laotiano (PRPR) di imporre ai contadini – che all'epoca, probabilmente, costituivano il 90% della popolazione laotiana – la propria agenda collettivista si rivelò un totale fallimento,

[1] Elson, R.E. (1997), *The End of the Peasantry in Southeast Asia: A Social and Economic History of Peasant Livelihood, 1800-1990s*, Houndmills, Basingstoke: Macmillan Press.

[2] Evans, G. (1990), *Lao Peasants under Socialism*, Chiang Mai: Silkworm Books.

in parte perché il passato fu mal interpretato. Gli sforzi dello stato di rimodellare una società contadina votata alla sussistenza in una società focalizzata sul sistema di produzione centralizzato e cooperativo ebbero come esito paradossale il ritiro dei contadini nelle aree più remote del Paese e il radicamento delle pratiche di sussistenza. Come Grant Evans ha scritto nella prefazione alla seconda edizione (del 1995) del fondamentale *Lao Peasants under Socialism*, le poco profonde fondamenta del socialismo laotiano erano state "facilmente divelte" e la "sola prova esistente che [il Laos] fosse, una volta, un Paese comunista è il nome del partito al potere […] e, forse, il nome del Paese[3]". Una volta che, alla fine degli anni Ottanta, il livello dell'acqua dell'economia pianificata cedette alle riforme di mercato, il Laos concentrò i suoi sforzi su come integrare gli spazi agricoli all'interno del crescente contesto di mercato. Malgrado queste trasformazioni apportarono indubbiamente enormi benefici sia in termini di redditi rurali che di riduzione della povertà, il processo di transizione verso mezzi di sostentamento commerciali ha anche portato con sé nuovi rischi, imperativi economici e precarietà.

Un presente precario

Alcune premesse riguardanti il passato si sono rivelate problematiche, tanto da aver in seguito segnato il presente, anche questo mal interpretato. La principale preoccupazione che qui ci interessa affrontare è su come le famiglie rurali in Laos siano state integrate in uno spazio economico ineguale, a livello sia nazionale sia regionale, e che cosa ciò ha significato per la loro sopravvivenza. Assieme all'opinione radicata secondo la quale le famiglie contadine sono tradizionalmente sedentarie e non emigrano in altre aree del Paese, vi è la prospettiva modernista in base alla quale la povertà nelle zone rurali sia il prodotto dell'isolamento e del distacco che tale visione comporta. Da questa prospettiva, le riforme di mercato e l'enfasi sui mezzi di sostentamento commerciali posta a partire dagli anni Novanta, finalizzate a integrare economicamente le aree rurali, si sorreggevano su politiche volte a integrare fisicamente la popolazione rurale, attraverso soprattutto la costruzione di arterie stradali. Queste strade e le infrastrutture ad esse associate collegano le persone e i villaggi, incentivano le popolazioni rurali a intraprendere attività imprenditoriali e, così facendo, si dà una spinta notevole verso l'alto ai redditi e si riduce la povertà. Nel frattempo, un importante elemento che si è aggiunto è stato il reinsediamento, in particolare delle minoranze etniche più isolate che vivono sugli altipiani. Questo processo ha spesso avuto un impatto di vasta portata nel processo di smantellamento dei mezzi di sostentamento tradizionali e nella creazione di nuove forme di differenziazione economica[4].

Il nostro obiettivo qui non è quello di esaltare il passato. Il Laos rurale non è sempre stato un posto per tutti: la vulnerabilità è spesso all'ordine del giorno, in un'economia del dopoguerra ridotta a pezzi e, in un secondo momento, votata al mercato al fine di affrontare il problema della povertà cronica. Detto questo, il reinsediamento e la costruzione di una rete stradale hanno ripercussioni – a volte, drammatiche – su donne e uomini, maggioranza e minoranze etniche, ricchi e poveri. L'ampliamento della rete stradale e il graduale ricollocamento delle popolazioni dei remoti altipiani hanno attratto nuovi attori nelle colline,

[3] Evans, G. (1995), *Lao Peasants under Socialism and Post-Socialism*, Chiang Mai: Silkworm Books.

[4] Évrard, O. e Baird, I.G. (2017), "The Political Ecology of Upland/Lowland Relationships in Laos since 1975", in Bouté V. e Vatthana Pholsena (a cura di), *Changing Lives in Laos: Society, Politics, and Cultures in a Post-Socialist State*, Singapore: NUS Press; Rigg, J. (2005), *Living with Transition in Laos: Market Integration in Southeast Asia*, Londra e New York: Routledge.

aperto possibilità per "l'appropriazione della terra", spesso da parte di investitori internazionali, e creato nuove dipendenze. Solitamente, i redditi tendono ad aumentare e, almeno da lontano, ciò ci restituisce un'immagine che mostra una riduzione della povertà. In realtà, le debolezze del passato sono sovente rimpiazzate dalle precarietà del presente. Il lavoro pubblicato da Christoph Bader e altri autori sui trend della povertà a vari livelli nel primo decennio di questo secolo e sull'iniquità con cui è stata perseguita la lotta alla povertà tra i differenti gruppi etnici e le aree geografiche del Paese li conduce a ipotizzare se "quegli stessi processi che [hanno] generato la crescita abbiano portato a un aumento della denutrizione e, al tempo stesso, a un peggioramento dello status di salute per alcuni specifici gruppi etnici[5]. Il bisogno di mettere in discussione i dati aggregati sulla povertà e di giudicare come i redditi più alti siano stati generati – e con quali conseguenze di lungo termine – si manifesta nel primo studio dell'autore nella provincia di Houaphan, a ridosso del confine col Viet Nam.

Il boom della produzione di granoturco a Houaphan fin dalla metà degli anni Duemila, destinato all'industria vietnamita dei mangimi alimentari, esemplifica come aree una volta considerate isolate siano state assorbite dai processi del mercato che si va via via espandendo, con un impatto rivoluzionario sulla sussistenza delle popolazioni e sul panorama geografico e sociale. Il guadagno derivato dalla vendita di granoturco, unito alla costruzione di nuove infrastrutture da parte dei commercianti vietnamiti, consente alle famiglie degli altipiani di avere accesso a un reddito, al mercato e ai beni dai quali essi sono stati precedentemente tagliati fuori quasi del tutto. Questo cambiamento ha avuto luogo nello spazio di un decennio, prima che i mezzi di sostentamento fossero stati quasi del tutto incentrati sulla sussistenza, ad eccezione della vendita avventizia di bestiame e di oppio, quest'ultimo messo al bando nel 2003 nelle aree analizzate nello studio di Bader. Dato che la rotazione delle colture è stata gradualmente assorbita dalla coltivazione monocoltura del granoturco, le pratiche di sussistenza hanno subito una trasformazione. Il lavoro delle famiglie si è pesantemente ridotto quando i guadagni generati dalla coltivazione di granoturco sono stati investiti nell'istruzione delle future generazioni e, altro fattore ad esso interrelato, allorché la prevalenza delle coltivazioni monocultura ha portato a un forte aumento dei fattori di produzione, dovuto al fatto che gli agricoltori hanno cercato di mitigare sia gli effetti della perdita di lavoro che la mancanza nelle aree agricole di un efficace sistema di servizi da garantire agli abitanti. Nonostante i risultati indubbiamente positivi ottenuti dal coinvolgimento nelle attività commerciali, le famiglie sono state in questo modo segregate all'interno di un percorso di transizione. Questo perché diventavano sempre più subalterne ai guadagni derivanti dal granoturco per finanziare sia l'istruzione dei figli e dei giovani sia l'acquisto di fertilizzanti ed erbicidi per mantenere i propri profitti. Il guaio in cui gli agricoltori si sono ritrovati è stato ben esposto da uno degli intervistati e che riproponiamo qui di seguito:

> "Noi dobbiamo aumentare la produzione [di granoturco] per guadagnare denaro sufficiente da assicurare l'istruzione e la sussistenza dei nostri figli; qui non esiste altro modo per far soldi […] qui ogni cosa è destinata al mercato vietnamita ed essi possono comprare grano nel proprio Paese. Così, per loro l'ultima spiaggia sarà di giungere qui, ma ciò risulta complicato[6]".

---

[5] Bader, C. *et al.* (2017), "Is Economic Growth Increasing Disparities? A Multidimensional Analysis of Poverty in the Lao PDR between 2003 and 2013", *Journal of Development Studies*, Vol. 53 (12), p. 2082.

[6] Dichiarazione rilasciata, nel maggio 2017, a Robert Cole da un capo-famiglia della provincia di Houaphan [N.d.T.].

Questa dichiarazione dimostra come l'integrazione e la commercializzazione dei vecchi mezzi di sussistenza abbia messo i contadini in una posizione precaria di dipendenza da attori esterni e dai raccolti remunerativi che diventavano sempre più insostenibili, in termini sia economici sia ambientali, dovuto al largo impiego di fattori di prodotti chimici[7].

Un futuro incerto

Sorge infine la questione sul futuro che si prospetta da qui in avanti per il Laos e per la sua popolazione rurale. In che modo questa popolazione, ricorrendo a una frase utilizzata da Arjun Appadurai nel 2004[8], soddisferà la propria "capacità ad ambire"? Il primo punto da analizzare è che il futuro diventa, spesso troppo velocemente, il presente e questo, a sua volta, il passato – e non più di quanto lo sia in Asia. Sebbene il caso a cui si è fatto riferimento nel precedente paragrafo sia circoscrivibile alle aree montane, da qualche parte, nelle zone pianeggianti del Laos dove dominano le umide coltivazioni di riso, fino a non molto tempo fa gran parte dei coltivatori utilizzavano le bestie per preparare i campi alla coltivazione, e la meccanizzazione sembrava una prospettiva distante per la classe contadina impoverita. Nel 2002, un terzo della popolazione del Laos viveva con meno di 1,90 dollari al giorno, al di sotto quindi della soglia di povertà, tre quarti con meno di 3,20 dollari e nove decimi con poco meno di 5,50 dollari. Ad ogni modo, la meccanizzazione dell'agricoltura si è diffusa in maniera veloce e sorprendente in tutto il Paese, dovuta alla carenza di manodopera (emigrata alla ricerca di lavoro in altre zone). Allo stesso modo, la diffusione dell'istruzione giovanile nella provincia di Houaphan – almeno a livello secondario e in taluni casi oltre tale livello –, resa possibile dal boom del granoturco, potrebbe porre le basi per un più ampio cambiamento nelle dinamiche del lavoro rurale, in quanto le generazioni successive sono alla ricerca di opportunità che vadano oltre gli obiettivi e i risultati ottenuti dai loro genitori. Questo modello appare vero non solo in relazione agli studi effettuati finora in alcuni luoghi, bensì anche in numerose altre aree di Houaphan e in altre province del Laos che hanno cominciato a sviluppare la coltivazione delle materie prime agricole. Tuttavia, vi è l'altra faccia della medaglia: il diffuso degrado potrebbe porre una sfida al futuro dell'agricoltura nel Laos fintantoché la forza lavoro andrà a cercare opportunità altrove[9].

Una cosa che non è accaduta, perlomeno fino ad ora, è la fusione di fattorie in più grandi unità di produzione. Viste le condizioni economiche del Laos e l'esperienza di Paesi vicini come la Thailandia, ciò non risulta dopotutto sorprendente. Come la popolazione rurale che vive in piccoli appezzamenti di terra, spesso situati in aree periferiche, riuscirà a soddisfare le proprie aspirazioni rimane un tema cruciale per il futuro. In questo senso, il Nepal potrebbe costituire un modello più della vicina Thailandia. Territorio montuoso senza sbocco sul mare, relativamente isolato fino a poco tempo fa, e schiacciato tra Paesi più grandi, più ricchi e più potenti, il PIL del Nepal dipende per circa un terzo dalle rimesse[10], tale è l'esodo

---

[7] Cole, R. (2019), *Across the Mountain Tracks: Global Agri-food Networks and Agrarian Change in Laos' Northeast Borderlands*, PhD thesis, Department of Geography, National University of Singapore.

[8] Appadurai, A. (2004), "The Capacity to Aspire: Culture and the Terms of Recognition", in Rao V. e Walton, M., *Culture and Public Action*, Palo Alto; CA: Stanford University Press, pp. 59-84.

[9] Cole, *op. cit.*

[10] Rigg, J. *et al.* (2016), "Between a Rock and a Hard Place: Vulnerability and Precarity in Rural Nepal", *Geoforum*, (76), pp. 63-74.

di forza lavoro che sta abbandonando il Paese a un tasso senza precedenti[11]. Può il Nepal fornire un indizio del futuro del Laos? Importanti questioni sorgono relativamente al modo in cui il settore rurale del Laos possa sopravvivere in futuro se la manodopera necessaria comincia a calare, come pare stia già avvenendo. Legata a quest'ultimo punto, vi è un'altra incognita relativa al fatto se l'economia laotiana, per decenni incentrata sull'agricoltura e le risorse naturali, sia in grado di creare e garantire le necessarie opportunità al di fuori del settore primario ai giovani contadini che aspirano in maniera crescente a costruire il proprio futuro nelle aree urbane.

Questo articolo è apparso nel numero di RISE "Cambogia e Laos tra passato e futuro", Vol. 4 (2), 2019.

[11] Ojha, H.R. *et al.* (2017), "Agricultural Land Underutilisation in the Hills of Nepal: Investigating Socio-environmental Pathways of Change", *Journal of Rural Studies*, (Vol. 53), pp. 156-72.

De-industrializzazione e ritorno alla terra in Indonesia: racconti e paesaggi sonori raccolti in un podcast

Giacomo Tabacco

indice △

Alla fine di questo mese usciranno i primi due episodi della serie *ShareLoc* (un progetto di podcast sulle trasformazioni socio-ambientali contemporanee) intitolati "Town and Village" e dedicati alla de-industrializzazione e al fenomeno del ritorno alla terra in Indonesia. Questi sono stati realizzati in collaborazione con Paolo Righi di Never Was Radio e si basano su una ricerca finanziata dal progetto europeo *Competing Regional Integrations in Southeast Asia* (*CRISEA*). In queste due occasioni ho dialogato con Raka e Galih, due indonesiani che hanno vissuto e lavorato a Batam, un importante centro industriale del Paese, e ho dato spazio al panorama sonoro che avvolge Raka e Galih.

Nel primo episodio andremo a Batam. Affacciata sul trafficato stretto di Malacca, Batam è infatti un'isola molto periferica rispetto al resto dell'arcipelago indonesiano, lontana più di due ore d'aereo dalla capitale Giacarta, e dalla popolosa isola di Giava, ma a soli venti minuti di traghetto da Singapore e da Johor Bahru, nella vicina Malaysia. A Batam, è stata proprio la posizione geografica ad aver innescato una serie di trasformazioni sociali ed economiche. Occupando un punto così strategico lungo la rotta commerciale che dall'Asia orientale si estende verso i Paesi del Golfo e, infine, l'Europa, Batam e le vicine isole Riau sono state designate dal governo indonesiano, già a partire dal 1973, come zone a sviluppo industriale. L'idea che ha guidato le scelte dei burocrati indonesiani – l'Indonesia all'epoca era una dittatura guidata dal generale Suharto e allineata con l'Occidente – è stata quella di creare un avamposto industriale per l'Indonesia, un centro di eccellenza capace di competere con Singapore e la Malaysia. Dai primi anni Settanta ad oggi, passate molte stagioni politiche e diversi governi, Batam e le isole Riau hanno più volte cambiato veste giuridica e indirizzo d'uso: porto franco per gli idrocarburi e le merci, centro di eccellenza per la ricerca industriale, centro produttivo a basso costo a diretto investimento straniero, vertice del triangolo per lo sviluppo economico tra l'Indonesia, la Malaysia e Singapore e, infine, zona economica speciale.

Il momento in cui Batam si è maggiormente trasformata sono stati gli anni a cavallo dei Novanta e il primo decennio dei Duemila, corrispondenti al periodo della caduta della dittatura in Indonesia, vale a dire un momento di grande fermento sociale e di imponenti investimenti globali nel Paese. In quegli anni, il governo è riuscito a indurre molti industriali, in gran parte singaporeani e giapponesi, in alcuni casi europei, a spostare le proprie fabbriche del settore dell'industria elettronica e i propri cantieri navali a Batam, garantendo un pacchetto completo di benefici: infrastrutture, forza lavoro a basso costo grazie alla migrazione interna da altre zone dell'Indonesia, agevolazioni fiscali e semplificazione amministrativa. Proprio in quegli anni Batam diventa una città industriale da oltre un milione di abitanti e una delle "fabbriche del mondo", di scala minore ma simile per natura

alla regione amministrativa speciale di Hong Kong, al punto che molti prodotti, esportati in tutto il mondo, tra cui fax, stampanti, microprocessori e persino grandi navi erano "Made in Batam". Batam, in quanto nascente centro urbano in rapida espansione, era anche completata da una serie di servizi accessori: un articolato sistema abitativo, dormitori a lato delle fabbriche, appartamenti in affitto, alloggi di fortuna, villette vendute per mezzo di mutui (rivolte alle migliaia di operai e agli eventuali parenti che ad essi si ricongiungevano) e una redditizia industria del divertimento, che comprendeva discoteche e bordelli rivolti primariamente ai turisti singaporeani.

Nell'ultimo decennio, tuttavia, il sistema industriale, urbano e sociale di Batam si è progressivamente sfaldato. Oggi Batam è un polo industriale dismesso e, sotto certi aspetti, fallimentare. A causare una profonda e irrimediabile crisi è stato un insieme di fattori. Per prima cosa, gli industriali hanno investito troppo poco o troppo in ritardo per ammodernare le loro linee produttive, che spesso oggi hanno ancora una tecnologia risalente ai primi anni Novanta. Secondo aspetto, la concorrenza di altri centri industriali sussidiati dallo Stato, più moderni ed efficienti, come quelli in Viet Nam, si è fatta sempre più aggressiva. Terzo, nonostante gli sforzi, la burocrazia è via via diventata sempre più complessa anche a Batam. Con il declino della grande industria, anche la città è entrata in crisi nera e, a poco a poco, da Batam sono scomparse anche le discoteche perché, tra l'altro, con i voli a basso costo i singaporeani possono ormai scegliere mete più lontane.

Oggi Batam è un alternarsi desolante di fabbriche, cantieri navali e centri commerciali completamente abbandonati, un tempo frequentatissimi da frotte di operai e ora completamente silenziosi, e alcune fabbrichette ancora funzionanti qua e là, di qualche gruppo industriale internazionale che ha mantenuto a Batam una nicchia produttiva e tiene un po' di operai a tempo indeterminato e assume, spesso in *outsourcing*, qualche centinaio di lavoratori a termine. E poi c'è una leggera ripresa del settore turistico e immobiliare, negli ultimi anni rivolto ai pensionati singaporeani, a cui Batam può offrire servizi di alto livello, lussuosi residence, campi da golf, assistenza medica, a una frazione del costo applicato a Singapore.

Nel secondo episodio del podcast ci sposteremo in campagna, in un villaggio a sud di Malang, a Giava orientale, sempre in Indonesia. È un villaggio ad alto grado di "villaggiosità", molto tradizionale nei suoi elementi: ai piedi di un alto vulcano, risaie, canali irrigui, lussureggianti campi di tabacco, aranceti, piccole case raggruppate intorno a un cortile comune, qua e là le cupolette delle moschee, gente, contadini soprattutto, che si sposta a piedi e in motorino fin dalle prime luci dell'alba, alcuni trattori ma poche macchine agricole complesse, nessuna piantagione molto estesa. Il villaggio è anche un luogo in cui il lavoro finisce in genere al tramonto e le persone vanno a dormire relativamente presto; di sera e di notte non vola una mosca. Eppure, il villaggio è anche un ambiente articolato, iperconnesso e globale, per nulla arcaico e arretrato. Al villaggio, infatti, abitano i migranti di ritorno, donne e uomini che qualche decennio prima avevano lasciato il villaggio per partire a lavorare come operai, come colf, camerieri e muratori, in Malaysia, a Taiwan, in Giappone, in Corea del Sud, e a Batam, per l'appunto. Anche i giovanissimi, alcuni appena ventenni, sono in genere molto mobili: uno di loro, che ho ad esempio incontrato durante il mio soggiorno, era appena tornato dal Borneo indonesiano, dove guidava la draga in una grande opera di disboscamento. Un altro stava seguendo un corso di lingua coreana e aveva in programma di tentare di migrare in Corea. Un altro ancora, aveva lavorato per un paio d'anni in Giappone, e terminato il contratto era rientrato al villaggio,

dove ha aperto un bar di ramen. Il villaggio non è solo connesso al resto del mondo attraverso le rotte migratorie a lunga distanza. È anche comunicante con le città limitrofe di Malang, un centro urbano medio, e con quella di Surabaya, una grande città portuale e industriale di oltre tre milioni di abitanti con un popolosissimo hinterland.

Giovani e meno giovani erano, in altre parole, molto cosmopoliti, avevano esperienza di altre zone del mondo direttamente o attraverso i racconti di altri, e conoscevano perfettamente le opportunità di lavoro nella cosiddetta *New Economy*: i social media per pubblicizzare e vendere i propri prodotti, le app di mobilità per le quali diventare *rider freelance*. Erano infine coscienti dei rischi del lavoro a cottimo, del tracollo dell'industria in Indonesia e della crisi ambientale planetaria.

Nei due episodi del podcast, sono centrali le due storie emblematiche di Raka e di Galih.

Partiamo da Raka. Da un lato, Raka è stato un operaio modello. Arrivato a Batam alla fine degli anni Novanta un po' per gioco, Raka non era molto convinto che ce l'avrebbe fatta a lavorare come un disciplinato operaio e, non a caso, aveva già in mente di fare il taxista. In realtà, dapprima con brevi contratti di alcuni anni ogni volta rinnovati e poi con solidi contratti permanenti, Raka è entrato a poco a poco nel giro del lavoro in fabbrica, riuscendo successivamente anche a fare una buona carriera, da operaio semplice a responsabile di reparto produttivo, sempre in aziende a capitale singaporeano che producevano circuiti elettronici per apparecchi di largo consumo. Ha messo su famiglia insieme ad una operaia conosciuta in fabbrica e, grazie al suo buono stipendio, ha ottenuto un mutuo per l'acquisto di una casa. Dall'altro lato, Raka si è fatto un nome a Batam come attivista sindacale. È stato il responsabile della creazione di una delle prime rappresentanze interne alla fabbrica a Batam e, in quanto responsabile sindacale, ha guidato decine di azioni, spesso anche molto violente, come quella del 2011 in cui gli attivisti hanno dato alle fiamme un'auto della polizia. Erano gli anni in cui nei maggiori centri industriali del Paese, come Bekasi e Tangerang, vicino a Giacarta, e appunto Batam, la lotta sindacale si è infiammata. I sindacati, che in Indonesia fino alla caduta della dittatura nel 1998 erano di fatto assenti, nel primo decennio del secolo, in parallelo con il processo di democratizzazione del Paese, hanno vissuto una stagione di grande fermento. In base alle nuove leggi, i sindacati avevano finalmente un posto al tavolo in cui gli industriali e i politici designavano le politiche industriali e le loro negoziazioni portavano quasi sempre all'aumento del salario minimo o all'estensione dei diritti dei propri associati. A ogni successo ancora più operai si iscrivevano ai sindacati e a Batam percentuali altissime di lavoratori, in alcune aziende fino all'80%, erano sindacalizzate. Con il passare degli anni e di pari passo con il declino industriale e la promulgazione di leggi che limitano la possibilità di negoziare il salario minimo, per i pochi operai contrattualizzati rimasti in Indonesia non ha più molto senso stare dentro a un sindacato. Raka ha così vissuto la nascita, il boom e lo sfaldamento del sistema industriale e sindacale a Batam. All'inizio, la storia di Raka ha seguito, grosso modo, il sogno proletario e si è arricchita man mano di nuovi significati forniti dall'ideologia del sindacato. Quello di Raka è stato un percorso di continuo miglioramento in una città dallo sviluppo apparentemente inarrestabile: prima il contratto di due anni e la vita in dormitorio, poi la promozione a operaio permanente, seguito dal matrimonio, il mutuo per la casa di proprietà, la nascita dei figli. Tuttavia, Raka a un certo punto si impantana perché il modello di

Batam ha smesso di funzionare. Nel podcast emerge chiaramente come Raka, ormai cinquantenne e con vent'anni di lavoro in fabbrica alle spalle, tenterà di ricostruirsi una vita lontano dalla città e in un mondo del lavoro trasformato, con molte meno garanzie, ma ironicamente di nuovo strettamente legato ai trend del capitalismo globale.

Invece, Galih appartiene ad un'altra generazione rispetto a quella di Raka. Egli ha ventisei anni, ha fatto le superiori a Batam perché i suoi zii erano operai sull'isola, per un po' ha lavorato in città ma non si è mai molto adattato ai ritmi e alle regole della vita industriale e urbana. Quando era a Batam, non vedeva l'ora di tornare in campagna e tutto quello che lo circondava in fabbrica gli pareva ingiusto, brutale e con troppe regole. Sotto molti aspetti, anche se Galih non frequentava molto assiduamente il sindacato, è ancora più ribelle di Raka. Con una formazione tecnica da meccanico, Raka è appassionato di moto vintage restaurate ed è un tifoso sfegatato dell'Arema, la squadra di calcio di Malang. Si interessa poi di agricoltura biologica, è affascinato dalla coltivazione del caffè per mezzo di piccole cooperative agricole e prende molto a cuore il problema del cambiamento climatico e dell'accumularsi di rifiuti nei villaggi e nelle terre coltivate. In altre parole, Galih è nato in campagna, ha vissuto un periodo della sua vita in città a Batam, ma vuole ostinatamente tornare alla terra. Una scelta, quest'ultima, un po' controcorrente nell'Indonesia contemporanea. Per ragioni anagrafiche, Galih è nativo di un sistema lavorativo precarizzato, in cui la città e la campagna assumono significati nuovi e sono parti integranti di un unico ambiente. La sua è una voce fuori dal coro, di qualcuno che intenzionalmente rinuncia alla modernità della città. Ma è anche la voce di un abitante di una zona rurale che vuole trasformare la campagna, rendendola più moderna, rispettata e profittevole per chi ci lavora.

Questo articolo è apparso nel numero di RISE
"Le Zone Economiche Speciali nel Sudest asiatico", Vol. 5 (2), 2020.

La lezione ambivalente dei monaci ecologisti in Thailandia

Amalia Rossi

indice △

L'enciclica pontificia del maggio 2015, il cui titolo *Laudato Si'* si ispira alla preghiera "Il Cantico delle creature" del monaco San Francesco d'Assisi, costituisce il sigillo dello sforzo intellettuale di Papa Francesco al fine di sollecitare nell'Occidente cristiano il risveglio delle coscienze in senso ecologista[1]. In questo contributo, d'altra parte, si vuole cogliere l'occasione per istituire un blando paragone tra tale recente tendenza in ambito cattolico e quanto, invece, si verifica nei contesti buddisti del Sudest asiatico. L'originale riflessione della Chiesa cattolica sui temi della sostenibilità e del mutamento climatico, infatti, era indubbiamente attesa e necessaria; è purtuttavia rilevante notare come tale riflessione sia maturata con un certo ritardo rispetto al rinnovamento ideologico favorito dai monaci buddisti thailandesi. Questi, infatti, sin dai primi anni Ottanta del Novecento hanno inaugurato una forma inedita di ecologismo di matrice religiosa, le cui tracce si scorgono chiaramente nel paesaggio culturale thailandese contemporaneo e le cui radici affondano tra le righe dei testi sacri del Buddismo Theravada[2].

In particolare, è al monaco Buddhadasa Bikkhu, originario della provincia meridionale di Surat Thani, distretto di Chaya, che si devono le prime formulazioni in senso ecologista degli insegnamenti buddisti. Autore di testi considerati emblematici di quello che gli studiosi definiscono "Buddismo socialmente impegnato" (*socially engaged Buddhism*) e di cui sono espressione monaci come il vietnamita Tich Nath Hanh, Buddhadasa ha sfidato i modelli di sviluppo industriale incoraggiati dalle élite, che stavano portando il patrimonio forestale nazionale a un rapido e inesorabile degrado. Ispirato alla tradizione dei monaci eremiti della foresta, i cosiddetti *phra pa*, Buddhadasa inaugurò anche nuovi modi di organizzare lo spazio dei templi buddisti (*wat*, in thai) in cui, secondo il monaco, la foresta andava lasciata crescere spontaneamente. Lo spazio sacro andava saturato di alberi e animali, in quanto la consapevolezza spirituale è raggiungibile solo nella contemplazione della natura (*thammachat*, ovvero "ciò che ha origine nel dharma"), e tramite il contatto con essa. Il Budda, infatti, aveva messo alla prova la propria capacità di resistere alle pulsioni e di educare sé stesso all'impermanenza dell'essere conducendo una vita eremitica negli ambienti inospitali della foresta tropicale, sfidando la fame e i molti pericoli, tra cui l'incontro con gli animali feroci. Fu sedendo ai piedi di un albero, come è risaputo, che si crede che il fondatore del Buddismo abbia raggiunto l'illuminazione.

Buddhadasa ha cercato di rinnovare il ruolo della morale buddista, che definiva come una sorta di "socialismo del Dhamma (*Dharma*[3])"; essa deve ispirare le relazioni di interdipendenza tra esseri umani, ma anche tra gli esseri umani e la natura. Nei primi anni Ottanta, periodo in cui si concludeva il tentativo

[1] Papa Francesco (2015), *Laudato Si'. Lettera enciclica del Santo Padre Francesco sulla cura della Casa comune*, Città del Vaticano: Libreria editrice vaticana.

[2] Rossi, A. (2022), *Eco-Buddhismo. Monaci della foresta e paesaggi contesi in Thailandia*, Meltemi Editore: Milano.

[3] Bikkhu Buddhadasa (1986-I ed., 1993-II ed.), *Dhammic Socialism*, Thai Interreligious Commission for Development, Bangkok.

rivoluzionario dei guerriglieri thailandesi, il monaco di Chaya si presentava sulla scena pubblica con un messaggio dirompente, esponendosi ad accuse di comunismo (bandito in Thailandia nel 1951), che avrebbero colpito diversi dei suoi primi seguaci. Questi – seguendo in modo pragmatico i suoi insegnamenti – in alcuni casi si sarebbero distinti per l'impronta radicale delle loro azioni tese a conservare (*anurak*) le foreste minacciate sia dal disboscamento a fini commerciali sia dall'agricoltura industriale.

Ai monaci ispirati a Buddhadasa, come Phra Manat (provincia di Phayao) e Phra Khru Pithak (provincia di Nan) infatti, si deve anche l'introduzione presso le comunità rurali thailandesi di nuovi rituali ecologisti di stampo buddista come il *buad pa* ("ordinazione o consacrazione delle foreste"), un cerimoniale oggi praticato in tutto il Paese. Esso consiste nel consacrare alla conservazione le foreste più esposte al disboscamento con canti e preghiere e con l'emblematico gesto di circondare gli alberi più longevi con drappi della stoffa color zafferano di cui tradizionalmente si vestono i monaci buddisti Theravada. Questo rituale, altamente suggestivo, si fonda sull'idea che tagliare alberi e contribuire alla degradazione delle fragili foreste locali costituisca un'offesa capace di indebolire il karma degli individui che si rendono responsabili di tali azioni e, addirittura, di attirare su di loro la malasorte. I monaci, in sostanza, consacrandoli invitano a equiparare il "corpo degli alberi" a quello delle persone, concepito come inviolabile. Tra gli anni Ottanta e oggi la potenza evocativa di questo rito ha effettivamente convinto molte comunità della necessità di preservare le foreste locali, estendendosi addirittura ai contesti buddisti in Laos e in Cambogia. I rituali eco-buddisti hanno conosciuto successo presso le comunità locali e sono divenuti oggetto di interesse da parte dei media nazionali e internazionali, attirando l'attenzione della comunità accademica e quella delle agenzie della cooperazione allo sviluppo.

L'eco-Buddismo inaugurato dai monaci, salutato come rivoluzionario da alcuni antropologi come Susan M. Darlington[4], si è però presto mostrato ambivalente: se alcuni monaci ecologisti sono arrivati a mettere a rischio la propria carriera e, in alcuni casi, anche la propria vita affrontando apertamente le burocrazie statali e le imprese del taglio, altri hanno invece acquisito fama e sono avanzati nella carriera ecclesiastica, riuscendo a conciliare gli interessi dei diversi attori e agenzie (le comunità locali, le élite aristocratiche, lo Stato, le imprese nazionali e multinazionali) in competizione per lo sfruttamento delle abbondanti risorse naturali della penisola.

Inoltre, dalla fine degli anni Novanta – e in particolare a seguito della crisi finanziaria del *Tom Yam Kung*[5] che ha colpito la Thailandia nel 1997 – anche gli esponenti della famiglia reale, e in particolare Re Bhumibol Adulyadej (Rama IX), si sono inseriti in modo prorompente nel dibattito sulla conservazione ambientale formulando e adottando una prospettiva di stampo eco-buddista improntata al valore della moderazione (*po phiang*). Nella visione del Re, tale valore avrebbe dovuto orientare i comportamenti economici ed ecologici dei sudditi al fine di prevenire crisi drammatiche provocate dall'acritica adozione dei modelli di sviluppo occidentale. Fondato sul recupero della morale buddista, delle tradizioni rurali e del senso della comunità e sul diniego dell'avidità (*kilesa*) che contraddistingue i modelli economici di stampo capitalista e neoliberista, il nuovo modello di sviluppo fu presentato da

[4] Darlington, S.M. (1995), *Monks Footsteps in the Night. An Unintentional Buddhist Revolution*, articolo inedito, conservato presso EFEO Library, Chiang Mai.

[5] Il *Tom Yam Kung*, una zuppa di gamberi piccante, è una tipica pietanza thailandese. L'uso di questo appellativo per denominare la crisi finanziaria di quegli anni sta a sottolineare la pervasività del suo impatto sulla società thailandese.

Re Rama IX come *Setakit Pho Phiang* (*Sufficiency Economy* o "Economia della moderazione"). Dopo il colpo di Stato del 2006 con cui il premier riformista Thaksin Shinawatra[6] è stato indotto all'esilio, la filosofia economica del Re è stata ufficialmente adottata come cornice morale della politica economica dal Partito democratico (*Phak Prachathipat*), ovvero il movimento politico che rappresenta i gruppi vicini all'aristocrazia siamese e all'esercito.

Quelli in cui emerge l'ideologia regia dell'Economia della moderazione sono gli stessi anni in cui le contraddizioni dello sviluppo portano alcuni intellettuali occidentali ed europei a formulare nuove teorie di stampo progressista (si pensi all'economista e filosofo francese Serge Latouche), improntate alla decrescita. Queste paiono consonanti con l'idea della rinuncia materiale come premessa per l'elevazione spirituale in armonia con la creazione, espressa dai monaci ecologisti. Sono gli stessi anni in cui i primi *social forum* globali portano le lotte delle popolazioni indigene del Sud del mondo sotto i riflettori dei media internazionali e sui tavoli della politica. Non a caso l'idea soggiacente all'Economia della moderazione a molti è parsa convincente, sensata, lungimirante, progressista – anche ai monaci e ai militanti eco-buddisti.

Tuttavia, esiste evidenza del fatto che la popolazione rurale e suburbana non trova altrettanto convincente la formulazione delle élite, che pare basata su un fraintendimento della quotidianità e delle aspirazioni economiche dei membri dei ceti meno abbienti. L'Economia della moderazione, infatti, si poggia su una visione romantica delle comunità rurali thailandesi, considerate autosufficienti in virtù della cooperazione tra contadini, della sostenibilità delle pratiche economiche tradizionali e della morale buddista che permea la socialità e la cultura dei villaggi. Tuttavia, è evidente che la modernizzazione del Paese, auspicata dallo stesso Re Bhumibol e dai suoi predecessori prima della svolta eco-buddista degli anni Novanta, ha favorito l'individualizzazione delle scelte economiche, un rapporto utilitaristico con l'ambiente e la diffusione di una mentalità privatistica e imprenditoriale tra le classi contadine – elementi che nelle aree rurali erano in parte presenti in modo esplicito o latente anche prima dell'incontro serrato con le potenze occidentali, e su cui si è innestata la modernità auspicata dalle élite siamesi[7].

---

[6] L'ascesa, intorno alla fine degli anni Novanta, di questo carismatico uomo d'affari di Chiang Mai, di origine cinese, ha ampiamente posto in discussione i privilegi dell'aristocrazia siamese. Prestiti a bassi tassi garantiti alle frange più povere della popolazione (per l'acquisto di automezzi, telefoni cellulari, per il pagamento delle tasse universitarie e il finanziamento di microimprese in ambito commerciale, ad esempio), la liberalizzazione di professioni scarsamente regolamentate (come quella dei tassisti e dei *moto-taxi drivers*), la promozione dell'accesso gratuito alle cure mediche per la popolazione più povera sono da considerarsi tra i tratti più distintivi delle politiche populiste e socialisteggianti di Thaksin, che grazie a queste ha potuto ampliare considerevolmente la propria base elettorale. Nato come leader delle telecomunicazioni e della telefonia cellulare, con una carriera d'alto rango in polizia, il suo potere economico, politico e mediatico ha coinciso con l'emergere – dalle ceneri della crisi del 1997 – di una nuova classe politica e di un'élite economica non allineate ai poteri tradizionali, e le cui pretese egemoniche e l'indubbia capacità di manovrare le masse hanno fortemente preoccupato l'establishment conservatore del Regno, portando sia al colpo di Stato del 2006 [cfr. Pye, O. e Schaffar, W. (2008), "The 2006 anti-Thaksin Movement in Thailand. An Analysis", *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 38 (1), febbraio, pp. 38-61], che a quello del 2014.

[7] La modernità, nelle aree rurali, si è imposta intorno agli anni Sessanta con l'introduzione dell'agricoltura industriale e del *contract farming* promossi dai piani quinquennali favoriti dai governi militari filomonarchici. Queste politiche hanno generato il boom demografico, la deforestazione e l'inquinamento che tra gli anni Settanta e Novanta hanno radicalmente trasformato i paesaggi thailandesi. L'implementazione dell'agricoltura estensiva ha consentito ai lavoratori rurali di disporre per la prima volta di abbondante liquidità e di accedere a merci e stili di consumo prima inarrivabili. Ciò ha modificato progressivamente i loro progetti di vita e il loro senso di appartenenza alla romantica "comunità di villaggio" rivalutata dalla retorica dell'Economia della Moderazione. Quelli che con una definizione suggestiva l'antropologo Andrew Walker ha definito come "Thailand's political peasants" sono oggi propensi a partecipare alla costruzione della società nazionale e ad approfittare delle occasioni offerte dalla società globale dei diritti e dei consumi, alla pari con quei cittadini che già da tempo beneficiano dei vantaggi della modernità, come i lavoratori istruiti della classe medio-alta urbana, gli aristocratici, gli imprenditori, i burocrati, e la moltitudine di *expat* e turisti occidentali che invadono il Paese [cfr. Walker, A. (2012), *Thailand's Political Paesants. Power in the Modern Rural Economy*, Madison; Wis: University of Wisconsin Press].

Inoltre, agli occhi della popolazione rurale appare eccessivo il divario tra la loro condizione e quella dei regnanti, e tra lo stile di vita auspicato dai sovrani per i loro sudditi e quello di fatto condotto dalla Famiglia reale. Il *Crown Property Bureau* (*CPB*), l'agenzia che gestisce le proprietà della Corona, manovra un volume d'affari tale da rendere la monarchia thailandese la più ricca del globo[8]. La successione al trono di Rama X, il figlio di Re Bhumibol, Maha Vajiralongkorn, dopo la morte del padre avvenuta nel 2016, ha acuito lo scetticismo delle masse. Il nuovo sovrano, infatti, è stato criticato dalle stesse diplomazie occidentali per il suo stile di vita dedito a feste private e a soggiorni di lusso lontano dal suo Regno, che invece versa in una crisi politica ed economica protratta, aggravata dalla pandemia da COVID-19.

La legittimazione del discorso eco-buddista da parte del defunto Rama IX nei contesti locali ha comunque favorito la tendenza ad assimilare i rituali eco-buddisti a celebrazioni del potere monarchico, dell'identità nazionale e dunque dell'identità del gruppo etno-linguistico dominante (*t'ai*). Questi rituali possono dunque agire come dispositivi di esclusione, e in alcuni casi anche di criminalizzazione, delle pratiche ecologiche delle minoranze etniche non buddiste nel nord del Paese (come gli Hmong, Mien, Karen, Lawa, Lahu, Lisu, Lua, Khamu, etc..). Oggi i monaci connessi al network eco-buddista si sono allineati perfettamente all'ideologia della Economia della Moderazione, divenendone sostenitori e propagatori come Phra Khru Sangkom Thanapanyo Khunsurin, che a Chonburi ha fondato il "Centro di meditazione Maab-Euang per l'Economia della moderazione[9]". Diversamente che in passato, oggi i monaci ambientalisti si prodigano in attività che non contestano i rapporti di potere da cui, storicamente, si generano la competizione per le risorse e il degrado ambientale.

L'indifferenza verso i temi della riforma della proprietà agraria, l'implicita legittimazione delle gerarchie politiche e karmiche, e i molti scandali che costellano la storia recente del *Sangha* (il clero) thailandese rappresentano forse il limite principale dell'eco-Buddismo. Alcuni di questi scandali hanno minato gravemente la credibilità dei monaci ecologisti. Ad esempio, nel gennaio del 2016 un raid della polizia ha sgominato le attività illecite perpetrate da monaci buddhisti e dal personale del celebre *Tiger Temple*, fondato nel 1994 presso il tempio della foresta denominato *Wat Pha Luang Ta Bua* (provincia di Khanchanaburi). Questi ultimi sono stati accusati dalle autorità di violazione delle norme sulla protezione degli animali e di allevare illegalmente cuccioli ed esemplari adulti di tigre indocinese (*Panthera tigris tigris*) per la produzione – effettuata anche in loco – e il traffico di pelli, pellicce, tappeti, amuleti, talismani e medicamenti[10].

Sebbene l'ambivalenza del messaggio eco-buddista depotenzi la rivoluzione inizialmente innescata dai primi monaci ecologisti, il tema dello sviluppo sostenibile, in senso sociale ed ambientale, è tuttora nell'agenda delle organizzazioni buddiste thailandesi e non solo. Lo testimonia, ad esempio, la recente organizzazione – presso l'Università Thammasat di Bangkok – della Conferenza regionale intitolata "Buddismo e sviluppo sostenibile", e promossa dalla *International Buddhist Confederation* (*IBC*) e dall'*Indian Council for Cultural Relations* (*ICCR*)

---

[8] Dimitropoulou, A. (2019), "These are the world's richest royals, 2019", *Ceoworld Magazine*, 18 settembre, disponibile online al link https://ceoworld.biz/2019/09/18/these-are-the-worlds-richest-royals-2019/.

[9] Price, K. (2018), "Ecology monks in Thailand seek to end environmental suffering", *Pulitzer Center*, 13 agosto, disponibile online al link https://news.mongabay.com/2018/08/ecology-monks-in-thailand/.

[10] Guynup, S. (2016), "More Controversy for the Tiger Temple", 10 giugno, disponibile online al link www.nationalgeographic.com/animals/article/tiger-temple-thailand-animal-abuse.

il 7 ottobre 2021. Le sfide intrinseche agli approcci eco-buddisti non devono scoraggiare la promettente sintesi tra religione ed ecologia. Osservando le nuove sperimentazioni emerse nei contesti urbani e nella fase pandemica, persiste senza dubbio la capacità del movimento eco-buddista di rinnovarsi e diffondere nuove prassi ecosostenibili. Si pensi all'impegno di alcuni monaci che in contesti urbani si prodigano per raccogliere quintali di plastica affinché questa venga trasformata in vesti monacali color zafferano e, più di recente, in mascherine anti-COVID-19 riutilizzabili, su cui peraltro vengono impresse preghiere in lingua pali[11].

In conclusione, tuttavia, va anche evidenziato che gli sforzi dei monaci più impegnati sono estremamente localizzati e non sembrano vincolare la politica ufficiale. La "comparsata" del premier Prayut Chan-o-cha, Generale dell'esercito autore del colpo di Stato del 2014, alla XXVI Conferenza delle Parti delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico (COP26) tenutasi in Scozia a novembre, dimostra come il summit abbia rappresentato un semplice palcoscenico diplomatico e che l'Economia della Moderazione può essere all'occorrenza accantonata. Prayut, infatti, non ha sottoscritto l'accordo di Glasgow sostenendo che non si impegnerà a interrompere il disboscamento entro il 2030, ma entro il 2050[12].

Tornando all'enciclica ecologista di Papa Francesco, sicuramente l'etica religiosa e quella ambientalista possono convergere e nutrirsi vicendevolmente. Eppure, la traiettoria ambivalente dell'eco-Buddismo thailandese insegna come tale convergenza ideologica dal potenziale rivoluzionario corra verosimilmente anche il rischio di essere abusata, cooptata, fraintesa, oppure di passare politicamente inosservata.

Questo articolo è apparso nel numero di RISE
"Ambiente e transizione energetica nel Sudest asiatico", Vol. 6 (3), 2021.

[11] Pitcha, D. (2020), "Thai monks make virus masks from recycled plastic", *Breaking Asia*, 23 marzo, disponibile online al link www.breakingasia.com/culture/thai-monks-make-virus-masks-from-recycled-plastic.

[12] Sanglee, T. (2021), "What was Thailand doing at the COP26 summit?", *The Diplomat*, 11 novembre, disponibile online al link https://thediplomat.com/2021/11/what-was-thailand-doing-at-the-cop26-summit/.

La transizione verso l'elettricità a basse emissioni di carbonio in Thailandia e Indonesia[1]

Andrea Valente e **Wu Lunting**

indice △

Il Sudest asiatico e l'urgenza di una transizione a basse emissioni di carbonio

Nonostante il rallentamento economico indotto dalla pandemia da COVID-19, l'Asia-Pacifico rimane la regione in più rapida crescita a livello globale. La crescita del Sudest asiatico è stata rivista fino al 5,1% dal bollettino economico della Banca asiatica di sviluppo del dicembre 2021[2], costituendo uno dei tassi più alti del continente. Questa crescita, tuttavia, presenta sostanziali sfide politiche, economiche, sociali, di sicurezza e ambientali per la regione. La continua disponibilità di energia rimane una condizione *sine qua non* per alimentare questo dinamismo economico. La domanda di energia manterrà la sua tendenza al rialzo nei prossimi anni[3], e pertanto i decisori politici dei Paesi del Sudest asiatico sono invitati a riflettere su come conciliare la transizione verso sistemi energetici moderni sostenibili ed equi, rispondendo al contempo ai bisogni energetici immediati e stimolando lo sviluppo socio-economico.

In effetti, un'efficace transizione energetica è alla base della capacità della regione di progredire verso modelli economici più sostenibili. Le strategie adottate dagli Stati per soddisfare questa domanda determineranno la futura competitività, l'inclusività, la sostenibilità e la resilienza dell'intera regione nel medio-lungo periodo. Il settore dell'elettricità svolge un ruolo particolarmente critico nell'ambito della sfida domanda-offerta di energia. La crescita economica e della popolazione, i tassi di urbanizzazione e le nuove forme di trasporto esercitano una pressione aggiuntiva sulla domanda di elettricità. L'accesso universale all'elettricità, cristallizzato nei diciasette "Obiettivi di sviluppo sostenibile", è il requisito fondamentale per superare la povertà energetica e la disuguaglianza. Con una media del 6% all'anno, la crescita della domanda di elettricità nel Sudest asiatico è stata tra le più veloci al mondo[4]. Tuttavia, nonostante il notevole potenziale, l'energia rinnovabile soddisfa attualmente

[1] Questa ricerca è stata finanziata con i contributi europei "Horizon2020" ottenuti dal consorzio interuniversitario europeo "Competing Regional Integrations in South-East Asia (CRISEA)". Questo paper è stato concepito sulla base delle teorie esistenti relative alla transizione verso la sostenibilità e alle tecnologie dirompenti, cercando al contempo di trovare un potenziale terreno comune che possa collegare questi due flussi separati di studi nella valutazione del processo di transizione a basse emissioni di carbonio. Esso si basa sull'esame della letteratura accademica, nonché di alcuni report di *think tanks* e dei media. Inoltre, sono state triangolate informazioni provenienti da sette interviste semi-strutturate con funzionari governativi thailandesi e indonesiani, rappresentanti di servizi pubblici statali, organizzazioni della società civile e gruppi imprenditoriali.

[2] Banca asiatica di sviluppo (2021), *Asia Development Outlook Supplement*, dicembre, disponibile online al link https://www.adb.org/sites/default/files/publication/755501/ado-supplement-december-2021.pdf.

[3] Nel primo semestre del 2020, gli effetti delle misure di contenimento legate alla pandemia da COVID-19 hanno contribuito a marcati cali della domanda di energia elettrica. Tuttavia, nonostante le variazioni nell'entità della crisi sanitaria tra i Paesi – tenendo conto del livello del contenimento, dei livelli di vaccinazione, *etc.*. – tutti i Paesi hanno conosciuto un incremento della domanda contestualmente alla ripresa delle attività economiche, cfr. The International Energy Agency (IEA) (2020), *2020 Regional Focus: Asia Pacific (Report Extract)*, Electricity Market Report, dicembre, disponibile online al link https://www.iea.org/reports/electricity-market-report-december-2020/2020-regional-focus-asia-pacific.

[4] IEA (2019). "Southeast Asia Energy Outlook", disponibile online al link https://www.iea.org/reports/southeast-asia-energy-outlook-2019.

solo il 15% circa della domanda di energia della regione. Il petrolio rappresenta ancora la quota maggiore nel mix energetico della subregione e si continua, inoltre, a fare ricorso al carbone per la produzione di energia. L'utilizzo di queste fonti ha comportato un aumento delle emissioni di diossido di carbonio (CO^{25}).

Perciò, una rapida transizione verso l'energia sostenibile dipende in gran parte dalle politiche attuate per soddisfare il fabbisogno di elettricità, ovvero da come l'elettricità viene prodotta e consumata, riconoscendo che soddisfare questa crescente domanda va spesso al di là della capacità dei sistemi e dei modelli energetici esistenti. I Paesi del Sudest asiatico, che sono particolarmente vulnerabili agli effetti dei cambiamenti climatici[6], non possono permettersi di ritardare una rapida transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio. Secondo il rapporto speciale dello *United Nations Intergovernmental Panel on Climate Change* del 2018, tale processo richiede "la vasta adozione di tecnologie e pratiche nuove, e possibilmente dirompenti, nonché una maggiore innovazione generata dal clima[7]".

In questo senso, non v'è dubbio che le nuove tecnologie a basse emissioni di carbonio, che sono state ampiamente analizzate in scenari di mitigazione e studi di modellizzazione, sono destinate a svolgere un ruolo fondamentale nel modificare o interrompere il modello *business-as-usual* (*BAU*) di generazione e produzione di energia, nonché nel "consentire transizioni verso economie e società a basse emissioni di carbonio[8]". In altre parole, l'utilizzo di nuove e dirompenti tecnologie meno inquinanti è una *conditio sine qua non* per una transizione a basse emissioni di carbonio. In aggiunta, una rapida transizione a basse emissioni di carbonio volta a limitare tempestivamente il riscaldamento globale dipende dalla misura in cui queste nuove dirompenti tecnologie sono prodotte, adottate e diffuse. La transizione socio-tecnica e il cambiamento tecnologico operano, dunque, in una relazione simbiotica.

Studiare la transizione verso la sostenibilità

La transizione verso la sostenibilità e il cambiamento tecnologico sono temi che sono da tempo al centro della ricerca. Da un lato, l'approccio della *prospettiva multilivello* (*Multilevel Perspective – MLP*[9]) come paradigma *mainstream* di transizione della sostenibilità chiarisce le condizioni in cui è probabile che avvengano diverse tipologie di transizione. Suggerisce che i *tempi* e la *natura* dell'interazione tra paesaggio, regime e nicchia possono portare a percorsi di transizione distinti. Il paesaggio connota l'ambiente esogeno, le istituzioni e le tendenze internazionali; il regime accorpa decisori politici nazionali, scienziati o routine cognitive stabilizzate; le nicchie, infine, costituiscono "il micro-livello

---

[5] *Ibidem.*

6 Eco-Business (2018), *Power Trip: Southeast Asia's Journey to a Low Carbon Economy*, disponibile online al link https://eb-production-media.s3.amazonaws.com/uploads/magazine/power_trip-southeast_asias_journey_to_a_low_carbon_economy.pdf.

[7] Nazioni Unite, The Intergovernmental Panel on Climate Change (2018), p. 24, disponibile online al link https://www.ipcc.ch/sr15/.

[8] Urban, F. (2018), "China's Rise: Challenging the North-South Technology Transfer Paradigm for Climate Change Mitigation and Low Carbon Energy", *Energy Policy*, Vol. 113, febbraio, p. 321; Wilson, C. (2017). "Disruptive Low-Carbon Innovations", *Energy Research & Social Science*, Vol. 37, pp. 216-23.

[9] Geels, F. e Schot, J. (2007), "Typology of Sociotechnical Transition Pathways", *Research Policy*, Vol. 36 (3), pp. 399-417; Rip, A. e Kemp, R. (1998), "Technological Change", in Rayner, S. e Malone, E.L. (a cura di), *Human Choice and Climate Change*, Columbus, OH: Battelle Press, pp. 327-99.

in cui emergono le novità radicali[10]". Tuttavia, sebbene si occupi del processo di transizione, la MLP sottovaluta il ruolo effettivo svolto dagli attori coinvolti.

D'altra parte, la letteratura canonica sull'"innovazione distruttiva[11]" mette in evidenza gli attori e fornisce una chiara comprensione del micro-livello dei "processi di azione immediata che creano modelli di sviluppo a breve termine[12]". Tuttavia, la principale idea di fondo di questo flusso di studi, relativamente alle imprese e alle loro strategie di mercato e di organizzazione, tende a non sottolineare l'apporto dei fattori socio-istituzionali e socio-cognitivi nel plasmare il processo di cambiamento tecnologico. Dati i loro focus complementari, quando queste due linee di studio sono combinate possono contribuire a un'adeguata comprensione della transizione a basse emissioni di carbonio in corso in tutto il mondo, e nel Sudest asiatico in particolare.

Questo paper asserisce che le dinamiche del cambiamento tecnologico influenzano a livello micro la transizione a basse emissioni di carbonio nella più ampia dimensione socio-tecnica. Al contrario, l'evoluzione della tecnologia a basse emissioni di carbonio di (micro)nicchia è modellata e condizionata da dinamiche di transizione più grandi. Questa ricerca intende inoltre affermare che un meccanismo socio-cognitivo svolge un ruolo essenziale nella trasformazione tecnologica laddove le nuove tecnologie e innovazioni sono destinate ad essere modellate dai fattori cognitivi della società umana. Per questo paper, la *tecnologia,* seguendo la definizione di Arie Rip e René Kemp[13], descrive configurazioni *che funzionano* per evitare "il pregiudizio individuale di un concetto di strumenti" e incorporare "grandi sistemi tecnici". Attingendo a questi due flussi di teorie, questa ricerca mira a discernere le dinamiche di transizione a basse emissioni di carbonio nel settore energetico chiedendosi come e in che misura il settore energetico nel Sudest asiatico continui a subire una transizione ecologica di fronte alle nuove tecnologie dirompenti a basse emissioni di carbonio, determinando al contempo come debba concretamente realizzarsi una tale transizione.

Trarre una lezione dai casi di Thailandia e Indonesia

Da quando la Thailandia ha ratificato l'accordo di Parigi sul clima, la traiettoria del suo settore energetico verso un'economia a basse emissioni di carbonio ha subito una notevole accelerazione. In primo luogo, il regime energetico esistente sta subendo cambiamenti sostanziali, come dimostrano lo sviluppo costante dell'*ambidestrismo*[14], l'esplorazione di tecnologie a basse emissioni di carbonio per la produzione di energia e la capacità ibrida in diverse centrali elettriche e, infine, l'elaborazione di nuovi dipartimenti per la supervisione organizzativa. Pertanto, questo cambiamento comportamentale e strutturale *nel* regime di

---

[10] Geels e Schot, *op. cit.*, p. 400.

[11] O'Reilly, C. e Tushman, M. (2008), "Ambidexterity as a Dynamic Capability: Resolving the Innovator's Dilemma", *Research in Organizational Behavior*, Vol. 28, pp. 185-206; Herderson, R. (2006), "The Innovator's Dilemma as a Problem of Organizational Competence", *The Journal of Product Innovation Management*, Vol. 23, pp. 5-11; Gilbert, C. (2005), "Unbundling the Structure of Inertia: Resource Versus Routine Rigidity", *Academy of Management Journal*, Vol. 48, pp. 741-63; Rosenbloom, R. e Christensen, C. (1997), "Technological Discontinuities, Organisational Capabilities, and Strategic Commitments", *Industrial and Corporate Change*, Vol. 3, pp. 655-85; Christensen, C. (1993), "The Rigid Disk Drive Industry: A History of Commercial and Technological Turbulence", *The Business History Review*, Vol. 67 (4), pp. 531-88.

[12] Geels e Schot, *op. cit.*, p. 414.

[13] Rip e Kemp, *op. cit.*, p. 387.

[14] Nell'organizzazione aziendale, l'"ambidestrismo" (*ambidexterity*) è il simultaneo perseguimento di due processi distinti per mezzo dei quali le imprese influenzano le proprie risorse e competenze [N.d.T.].

potere esistente implica un processo dinamico di transizione a basse emissioni di carbonio. In secondo luogo, il dibattito aperto nel regime di potere esistente porta alla graduale trasformazione del modello operativo mediante l'inclusione di tecnologie dirompenti dell'informazione e della comunicazione nel sistema di rete di proprietà statale, le quali possono contribuire al *decentramento* dell'energia attinto al modello *prosumer*[15] e interrompere il modello esistente *integrato verticalmente* o anche, eventualmente, il *singolo acquirente* paradigma.

I progetti pilota attuati congiuntamente dal regime di potere esistente e dai precursori tecnologici consentono, al primo, di comprendere meglio le tecnologie dirompenti e modellare il proprio percorso di sviluppo; al secondo, di adeguare i propri prodotti e servizi alle circostanze locali. Pertanto, questo processo di transizione a basse emissioni di carbonio implica una dinamica di co-produzione[16]. In terzo luogo, il regime di potere thailandese in carica, che è costituito – tra le altre – dalle pervasive aziende di Stato alle autorità di regolamentazione dell'elettricità, sta gradualmente prendendo più iniziativa per interagire e cooperare con innovazioni di nicchia. Più significativamente, si stanno diffondendo in modo proattivo le conoscenze e le competenze in materia di energie rinnovabili ed efficienza energetica tra le università e il pubblico in generale. I suoi sforzi volti a promuovere la tecnologia a basse emissioni di carbonio, che ingloba anche conoscenze e *know-how* intangibili, dal lato sia dell'offerta sia della domanda, e la sua cooperazione con la nicchia, riflettono una benevola relazione tra il regime e la nicchia. Malgrado la presenza di alcune limitazioni, a giudicare da queste tre considerazioni, è opportuno rilevare come sia probabilmente in corso una transizione a basse emissioni di carbonio nel settore energetico thailandese.

È anche interessante notare come l'attuale processo di transizione nel settore energetico thailandese incarni un modello di costruzione sociale in cui opera un forum, creato dal governo, nel quale i "diversi collegi elettorali possono riunirsi per discutere e dibattere i loro diversi punti di vista", siano essi innovazioni *di sostegno* o *dirompenti*, che "aumenterebbero la possibilità che la tecnologia più appropriata si evolva nel tempo[17]".

Al contrario, se paragonato al caso thailandese, in Indonesia la transizione a basse emissioni di carbonio nel settore energetico appare piuttosto debole. In primo luogo, la riconfigurazione all'interno dell'attuale regime energetico è modesta. Sebbene esso abbia ideato una filiale focalizzata sulla geotermia, che potrebbe contribuire allo sviluppo dell'*ambidestrismo*, il suo piano aziendale è ancora profondamente ancorato alla vecchia tecnologia, con i combustibili fossili che continueranno a dominare il mix energetico nel prossimo futuro. Dal punto di vista organizzativo, all'unità *esplorativa* all'interno del regime di potere in carica non viene assegnato uno status autonomo, ma viene anzi accorpata in un'autorità di medio livello che sovrintende all'attività economica consolidata. Questo schema può oscurare l'unità *esplorativa* con attività poco produttive, in tempi di conflitti di interessi, da attività convenzionali sorrette da pratiche consolidate. Un segnale promettente è, ad ogni modo, che il regime esistente sta promuovendo e

---

[15] Questo termine è una crasi tra il lemma *producer* e *consumer*, che indica un consumatore che è a sua volta produttore o, nell'atto stesso che consuma, contribuisce alla produzione. Il termine nasce per descrivere il protagonismo dei consumatori in un'epoca che usciva dalla produzione seriale di massa per aderire alla molteplicità dei gusti e delle tendenze dei cittadini delle ricche società agiate (fonte: Enciclopedia Treccani) [N.d.T.].

[16] Jasanoff, S. (a cura di) (2006), *States of Knowledge. The Co-production of Science and Social Order*, Abingdon and New York: Routledge.

[17] Garud, R. e Ahlstrom, D. (1997), "Technology Assessment: A Socio-Cognitive Perspective", *Journal of Engineering and Technology Management*, Vol. 14 (1), pp. 45-46.

diffondendo attraverso le sue centrali elettriche di recente costruzione innovazioni che sostengono la produzione esistente, ovvero quelle che producono un'energia più pulita e conducono a una maggiore efficienza.

In secondo luogo, la trasformazione del modello di business del settore energetico indonesiano è impercettibile. C'è poco dibattito o ricerca sul futuro del modello di business dell'energia e, attualmente, lo Stato rimane il principale protagonista nella discussione interna sul tema. Sullo sfondo dell'ascesa delle tecnologie dirompenti, che possono esercitare un effetto decentralizzante sul modello integrato verticalmente, la mancanza di un dibattito interno sulla natura dell'energia elettrica in costante evoluzione e sul ruolo futuro dello Stato nel business dell'energia ha dato priorità al modello operativo esistente. La prevista riduzione della domanda di energia e la preponderanza del carbone e di altre fonti di combustibili fossili sollevano qualche dubbio sulla capacità del regime energetico di ammodernare l'intero sistema di rete per accogliere, entro il 2025, il 23% di energia nuova e rinnovabile nel mix energetico stesso.

In terzo luogo, in Indonesia il mutevole rapporto tra il regime e la nicchia è sempre meno favorevole e si manifesta il carattere *predatorio* del regime di potere in carica. Le politiche di sostegno precedentemente attuate sono state sostituite in tempi recenti da nuove normative che disincentivano finanziariamente e amministrativamente sia i produttori di energia indipendenti sia gli investitori e scoraggiano l'espansione e la diffusione di tecnologie dirompenti a basse emissioni di CO^2. Di conseguenza, la nicchia ha sperimentato diverse soluzioni alternative in modo che una pressione dal basso verso l'alto possa essere coltivata per avere un impatto.

In sintesi, a quali condizioni si verifica la transizione a basse emissioni di CO^2? Inoltre, perché la transizione è più rilevante in Thailandia rispetto all'Indonesia? Sebbene questo articolo non intenda soffermarsi più di tanto sui fattori di condizionamento, molti di essi sono qui di seguito elencati. Istituzionalmente parlando, è fondamentale poter contare su:

1) la presenza di leader nazionali visionari impegnati in azioni per il clima e nell'interazione con gli organismi internazionali che si occupano di ambiente e di clima[18];
2) la collaborazione tra istituzioni, dove tutti i ministeri nazionali, le aziende di Stato e le municipalità locali lavorano all'unisono per un comune obiettivo;
3) una società civile solida e in grado di farsi sentire, agendo come un fattore esterno che favorisce l'avanzamento del processo di transizione[19].

In termini socio-economici, i fattori che favoriscono una transizione a basse emissioni di carbonio nel settore energetico comprendono, tra gli altri:

1) il grado di sviluppo dell'innovazione di nicchia, che può riflettersi nel livello di prezzo/prestazioni dal lato dell'offerta;
2) l'accessibilità economica all'energia elettrica delle persone, sullo sfondo di tecnologie dirompenti a basse emissioni di carbonio dal lato della domanda, e
3) la disponibilità di attori (esterni) a promuovere il processo di transizione sotto forma di investimenti o fornendo supporto tecnico.

---

[18] Geels e Schot, *op. cit.*

[19] Middleton, C. (2016), "Sustainable Electricity Transition in Thailand and the Role of Civil Society", in Brauch H. *et al.*, (a cura di), *Handbook on Sustainability Transition and Sustainable Peace*, Hexagon Series on Human and Environmental Security and Peace, Vol. 10, Cham: Springer.

Da un punto di vista socio-cognitivo, è curioso osservare che:

1) il comportamento dei consumatori si sposta verso modi più rispettosi dell'ambiente e la consapevolezza delle persone sulle questioni ambientali, in particolare di coloro che risiedono in aree remote, è elevata.
2) le comunità locali devono lavorare in modo proattivo con la nicchia socio-tecnica.

La proposta di tutti questi elementi vincolanti giustifica l'avvio di ulteriori ricerche, che dovranno soffermarsi sullo studio delle circostanze in cui il settore energetico di un Paese è più incline a una transizione a basse emissioni di CO^2.

Traduzione dall'inglese a cura di Raimondo Neironi

Questo articolo è apparso nel numero di RISE
"Ambiente e transizione energetica nel Sudest asiatico", Vol. 6 (3), 2021.

Gli effetti economici del cambiamento climatico e le politiche di contrasto dell'ASEAN

Michele Boario

indice △

Il Sudest asiatico è una delle regioni del pianeta più vulnerabili al cambiamento climatico. Sebbene siano fortemente differenziati, gli effetti sono evidenti in tutti i Paesi dell'Associazione delle Nazioni del Sudest asiatico (*Association of Southeast Asian Nations*, *ASEAN*): l'aumento delle temperature, la diminuzione delle precipitazioni, l'innalzamento del livello del mare e l'incremento della frequenza e dell'intensità degli eventi meteorologici estremi, che portano a massicce inondazioni, smottamenti e siccità accompagnate da ingenti danni a proprietà, beni e vite umane. Il cambiamento climatico sta anche esacerbando il problema dello stress idrico, che colpisce la produzione agricola, causando incendi boschivi, degrado delle foreste, danneggiamento delle risorse marine costiere e aumento delle epidemie infettive.

In assenza di misure di mitigazione e adattamento al cambiamento climatico, in uno senario *business as usual*, il Fondo Monetario Internazionale (FMI) stima che il PIL della regione potrebbe ridursi rispetto ai valori attuali dell'11% entro fine secolo. Il costo economico dell'eventuale inazione sarebbe dunque immenso, principalmente a causa del minor valore aggiunto generato da agricoltura, pesca e turismo, ma si deve tener conto anche di altri settori e canali economici che saranno esaminati dopo aver tratteggiato brevemente le principali caratteristiche del cambiamento climatico nella regione. L'articolo si conclude con un'analisi delle principali politiche di adattamento e mitigazione in ambito ASEAN.

Emissioni di CO^2 e cambiamento climatico nei Paesi ASEAN

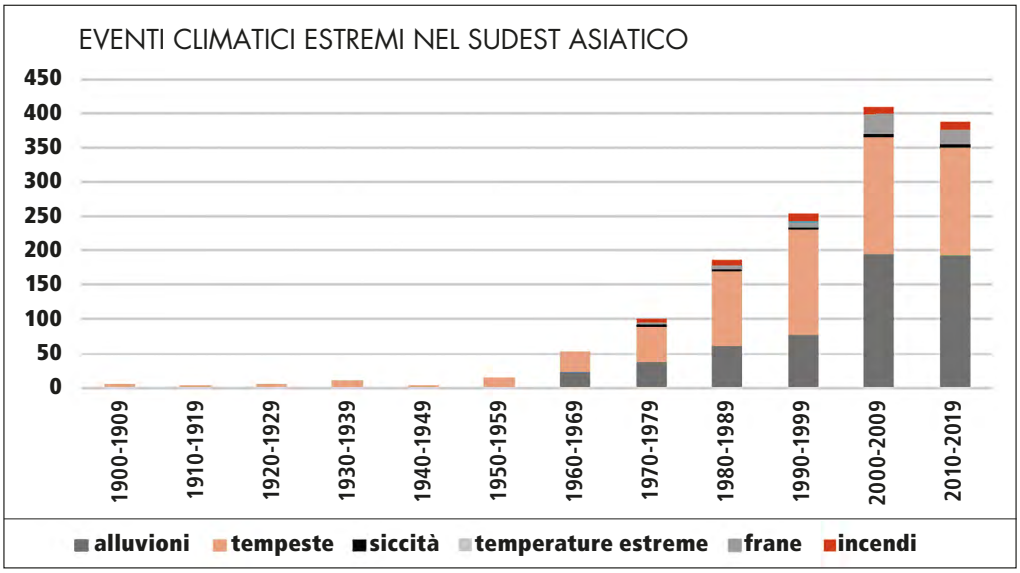
Il rapporto sullo stato del cambiamento climatico in ambito ASEAN (*The ASEAN State of Climate Change Report*, *ASCCR*), pubblicato nel 2021, sottolinea che le emissioni di gas serra continuano ad aumentare nella regione. Sebbene prevalgano le emissioni prodotte dalla combustione di carburante e dalla produzione di energia, quelle determinate dalle attività agricole e dall'utilizzo di terre e foreste non sono trascurabili: ne sono chiari esempi la deforestazione dell'Indonesia e lo sfruttamento delle torbiere. Ciò detto, il settore energetico è la principale fonte di emissioni dirette di diossido di carbonio (CO^2) in tutti gli Stati membri ASEAN, ad eccezione della Cambogia, in cui il settore dei trasporti presenta maggiori emissioni. È evidente che per raggiungere in futuro emissioni nette pari a zero, l'ASEAN dovrà adottare fonti di energia a zero emissioni di CO^2 nella sua strategia a lungo termine, insieme a misure per la riduzione delle emissioni derivanti dalle attività agricole e dallo sfruttamento delle foreste rese disponibili dalle nuove tecnologie.

Tra i dieci Paesi al mondo più colpiti dal cambiamento climatico, quattro si trovano nel Sudest asiatico. L'indice di rischio climatico proposto da Germanwatch indica infatti il Myanmar, le Filippine, il Viet Nam e la Thailandia tra i Paesi a più alto rischio nel periodo 1993–2018, con la Cambogia che si attesta al dodicesimo

posto. Come precedentemente osservato, la situazione della regione è però molto variegata: così il Brunei Darussalam e Singapore si collocano tra i Paesi con il minor numero di vittime e con il minor numero di danni nella classifica di Germanwatch.

Il grafico della Banca asiatica di sviluppo (*Asian Development Bank, ADB*), riportato alla *Fig. 1*, mostra come gli eventi climatici estremi nel Sudest asiatico siano rapidamente aumentati dal secolo scorso, in particolare a causa di tempeste, alluvioni e smottamenti.

Fig. 1 – Dati elaborati a partire da EM-DAT (2021) dall'ADB

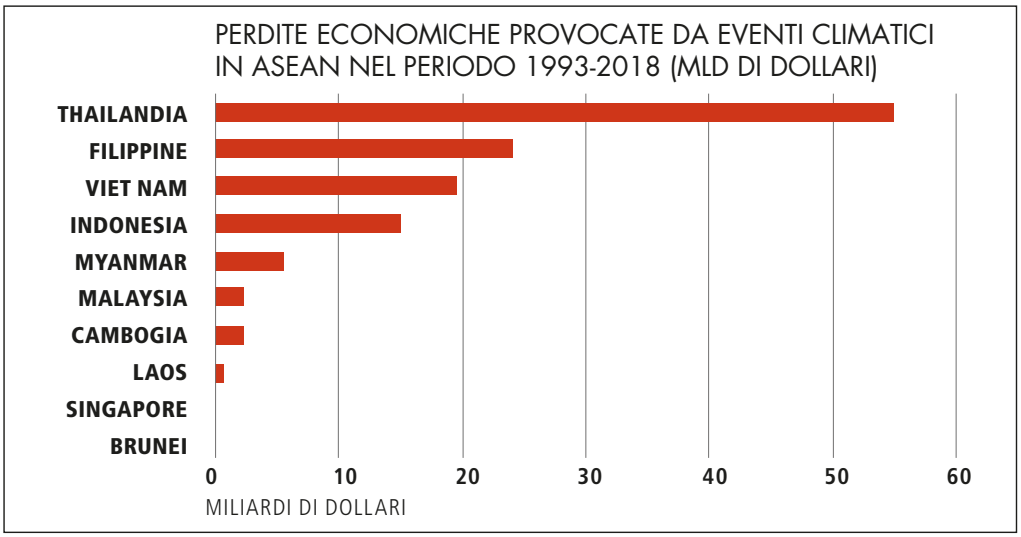


L'elevata vulnerabilità ai cambiamenti climatici nella regione è principalmente riconducibile ai seguenti fattori: l'alto livello di povertà estrema, in particolare in Myanmar, Laos e Cambogia; l'elevata dipendenza dai settori direttamente interessati dai cambiamenti climatici, ossia agricoltura e altre risorse naturali; lo stress preesistente subito dalla regione per effetto di numerose calamità naturali, comprese siccità, tempeste e inondazioni; l'integrazione regionale e globale con effetto di trasmissione dei rischi locali attraverso catene di approvvigionamento globali e fiumi transfrontalieri; le coste molto estese, con numerose città costiere e attività economiche altamente concentrate nelle aree vicino al mare; l'elevata propensione all'emigrazione all'interno della regione; infine, l'elevata deforestazione in alcune aree, in particolare in Indonesia, Malaysia e Myanmar, con implicazioni negative per la resilienza locale e gli effetti ambientali.

L'impatto economico

Il costo economico diretto degli eventi climatici avversi precedentemente esaminati è stimato in oltre 120 miliardi di dollari per i Paesi ASEAN nel periodo 1993–2018 (*Fig. 2*). Questo costo non è tuttavia l'unico da considerare per comprendere il fenomeno: il cambiamento climatico può infatti influire sull'economia e sulle finanze pubbliche, e quindi sulla sostenibilità del debito, sul rischio sovrano e sulle possibilità di sviluppo attraverso numerosi canali di trasmissione.

Fig. 2 – Dati NatCatSERVICE (anno base 2018)



A livello macroeconomico, dal lato dell'offerta, gli eventi meteorologici estremi possono interrompere la produzione e l'erogazione dei servizi, danneggiare il capitale sociale e le infrastrutture o diminuire la produzione nel settore agricolo, forestale e della pesca. Inoltre, essi possono interrompere le vie di trasporto e le catene del valore con carenze più o meno gravi di input produttivi. I disastri naturali possono anche deviare risorse originariamente destinate all'innovazione a favore della ricostruzione, oppure causare shock ai mercati del lavoro locali. Dal lato della domanda, invece, gli eventi meteorologici estremi possono ridurre il reddito e la ricchezza delle famiglie, e quindi il consumo privato, o influenzare la domanda internazionale di beni e servizi. Inoltre, i danni ai bilanci aziendali possono comportare una riduzione degli investimenti.

Il cambiamento climatico può avere un impatto sostanziale sul commercio di beni e servizi e sui flussi di capitali, ovvero sull'equilibrio della bilancia dei pagamenti dei Paesi ASEAN. Possono verificarsi modifiche permanenti alle reti commerciali-produttive e alle vie di trasporto, così come all'accesso e alle opportunità nel commercio internazionale, con effetti particolarmente dannosi per le economie in via di sviluppo come nel caso del Myanmar, del Laos, della Cambogia e del Viet Nam. Gli effetti del riscaldamento globale incidono sulla produzione agricola e manifatturiera in vari modi, con potenziali impatti sulla capacità di esportazione di un'economia e sulle importazioni. Il cambiamento climatico incide anche sul turismo internazionale, che per diversi Paesi ASEAN costituisce un importante fonte di esportazione di servizi nella bilancia dei pagamenti.

Dal punto di vista della stabilità del sistema finanziario, gli effetti sulla capacità produttiva e la riduzione della domanda possono provocare fallimenti e difficoltà nel rimborso dei prestiti da parte delle imprese, con un peggioramento complessivo della solvibilità a favore delle banche che tende ad aumentare i tassi d'interesse e il rischio sovrano dei Paesi più vulnerabili ai cambiamenti climatici. Nel caso di disastri naturali di ampia scala, i governi possono essere costretti a salvare il settore finanziario con un conseguente indebolimento dei propri bilanci e l'avvio di un circolo vizioso che debiliterebbe ulteriormente il profilo creditizio delle banche a causa della loro esposizione al debito sovrano. In Paesi come il Viet Nam, in cui una parte consistente del sistema bancario (circa il 45%) è di proprietà statale, le eventuali passività delle banche pubbliche provocate da rischi climatici possono diventare un grave problema per le finanze dello Stato.

Per quanto riguarda gli effetti sulle finanze pubbliche e il rischio sovrano, si può osservare anche che i governi possono trovarsi a dover spendere somme ingenti per la riparazione o la ricostruzione dei danni. Un esempio su tutti è il tifone *Yolanda*, che colpì le Filippine nel 2013 e che, da una parte, ha provocato danni economici pari a 12,9 miliardi di dollari, dall'altra, ha richiesto un investimento pubblico di 8,2 miliardi per la ricostruzione. Inoltre, un'interruzione dell'attività economica provocata da disastri legati al clima può causare shock dell'offerta o della domanda e incidere negativamente sulle tasse sul reddito e su altre entrate pubbliche, o modificare i prezzi delle materie prime che potrebbero influenzare le entrate o aumentare la spesa legata a eventuali sussidi sui combustibili o per il consumo di beni alimentari. I disastri naturali possono poi colpire i beni o le operazioni delle imprese statali, riducendone il valore patrimoniale o influendo sul pagamento dei dividendi al governo. Le imprese pubbliche, come le banche statali, possono inoltre realizzare elevate passività e richiedere l'intervento pubblico per essere salvate dagli effetti di un disastro ambientale. Ci sono anche conseguenze fiscali legate alle politiche di adattamento e mitigazione. La Commissione globale per l'economia e il clima stima che, a livello globale, fino al 2030 dovranno essere spesi circa novanta trilioni di dollari per infrastrutture, compresa l'energia[1].

Non si può infine dimenticare che il cambiamento climatico può anche esacerbare le tensioni sociali e i conflitti per le risorse, e quindi, minare la stabilità politica, che a sua volta può influenzare negativamente i profili di rischio sovrano. In particolare, l'instabilità politica può ridurre la capacità o la volontà di un governo di ripagare il proprio debito, facendo così salire gli interessi che dovrà pagare per ottenere credito. Un costo maggiore del debito frena gli investimenti tanto necessari per le infrastrutture pubbliche e per l'adattamento climatico, aumenta il rischio di problemi di sostenibilità del debito e diminuisce le prospettive di sviluppo dei Paesi del Sudest asiatico.

Le politiche ASEAN per la riduzione degli effetti del cambiamento climatico

Le dichiarazioni congiunte ASEAN sui cambiamenti climatici, rilasciate alle "Conferenze delle Parti" (COP) nel quadro della "Convenzione sul Cambiamento Climatico delle Nazioni Unite" (*United Nations Framework Convention on Climate Change*, *UNFCCC*), attestano le aspirazioni della regione e i rinnovati impegni a contribuire al raggiungimento degli obiettivi climatici globali di non superamento dell'aumento della temperatura al di sopra di 1,5-2 C° rispetto ai livelli preindustriali. Inoltre, sotto la presidenza del Brunei Darussalam nel 2021, l'ASEAN ha identificato il cambiamento climatico come una delle sue priorità regionali. Queste iniziative hanno consentito al Segretariato dell'Associazione di promuovere solide partnership con partner regionali e globali per sostenere la costruzione di capacità locali, avviare investimenti climatici e facilitare gli scambi di conoscenze e tecnologie in ambito climatico.

Le dichiarazioni strategiche congiunte ASEAN alla COP25 dell'UNFCCC nel 2019 prevedevano infatti di: 1) promuovere la gestione sostenibile delle foreste attraverso la riduzione delle emissioni da deforestazione e degrado forestale; 2) ridurre l'intensità energetica (definita come il rapporto tra il PIL e il consumo interno energetico) in linea con il "Piano d'azione ASEAN per la cooperazione

[1] The New Climate Economy Report (2016), "The Sustainable Infrastructure Imperative. Financing for Better Growth and Development", disponibile online al link http://newclimateeconomy.report/2016/.

energetica" (*ASEAN Plan of Action for Energy Co-operation – APAEC*) 2016-25; 3) lanciare la strategia regionale ASEAN sul trasporto terrestre sostenibile; 4) rafforzare la capacità dell'Associazione nella gestione dei disastri legati al clima attraverso i meccanismi esistenti nell'ambito dell'accordo sulla gestione dei disastri e la risposta alle emergenze (*ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response*, *AADMER*); 5) attuare il "Piano d'azione per il finanziamento e l'assicurazione del rischio da catastrofi" (*ASEAN Disaster Risk Financing and Insurance*, *ADRFI*); 6) promuovere il dialogo settoriale, nonché quello con i partner di sviluppo e altre parti esterne, per migliorare l'azione per il clima nella regione.

La dichiarazione congiunta ASEAN negoziata dalla presidenza del Brunei Darussalam ha compiuto ulteriori passi in avanti per l'impegno contro il cambiamento climatico, incoraggiando gli Stati membri ASEAN sui seguenti assi strategici: 1) comunicare i rispettivi contributi determinati a livello nazionale sulla base del principio della massima ambizione possibile; 2) rafforzare le capacità ASEAN di prevenire, mitigare e gestire i disastri legati al clima attraverso i meccanismi esistenti quali, ad esempio, l'accordo AADMER; 3) promuovere la gestione sostenibile delle foreste, oltre a migliorare la conservazione, la protezione e il ripristino della biodiversità di vari ecosistemi terrestri, costieri e marini; 4) continuare a realizzare progressi sostanziali del programma di efficienza energetica; 5) accogliere favorevolmente il coordinamento tra le diverse strategie ASEAN, comprese quelle per la finanza sostenibile; 6) riconoscere le iniziative della presidenza ASEAN 2021 per la creazione del "Centro ASEAN per i cambiamenti climatici" nel Brunei Darussalam e il coinvolgimento dei giovani nei dialoghi sui cambiamenti climatici.

La precedente rassegna di iniziative dimostra come non manchino gli impegni e le politiche ASEAN per affrontare il cambiamento climatico. Inoltre, l'analisi dello stato delle politiche e degli impegni dei singoli Paesi evidenzia come siano stati compiuti progressi importanti negli ultimi anni. Tuttavia, di fronte alle urgenze denunciate dall'ultimo rapporto del Panel intergovernativo per il cambiamento climatico (*Intergovernmental Panel on Climate Change*, *IPCC*), la domanda è se tutto ciò sia sufficiente a rispettare gli impegni di Parigi. La risposta non è positiva. Diversi studi econometrici dimostrano che attualmente gli obiettivi aggregati ASEAN di riduzione delle emissioni di gas serra della regione per il 2030 sono ancora insufficienti per essere coerenti con gli obiettivi di controllo dell'innalzamento delle temperature previste dall'Accordo di Parigi e ridurre efficacemente l'impatto del cambiamento climatico su persone e mercati della regione. Malgrado le iniziative intraprese dai Paesi ASEAN per la riduzione delle emissioni, le prestazioni ambientali sono inferiori a quelle di altre regioni.

Il rapporto ASCCR, patrocinato dal Segretariato ASEAN al fine di superare le limitazioni appena ricordate, propone una strategia da adottare nei prossimi trent'anni in materia di adattamento e mitigazione attraverso azioni declinate in termini di trasparenza e livello di ambizione degli obiettivi. Poiché il rapporto rappresenta attualmente il principale riferimento per le future politiche della regione, si ritiene utile esaminare alcune delle principali raccomandazioni.

In ambito di adattamento al cambiamento climatico, sebbene i progressi a livello politico e istituzionale nazionale siano significativi, è necessario che questi raggiungano anche la base della società. Nei Paesi ASEAN sono già in corso di attuazione importanti piani di riduzione dei rischi da disastri naturali su base comunitaria, ma anche le misure di adattamento vere e proprie devono essere attuate a questo livello. Sul fronte scientifico e tecnologico, alcuni Paesi ASEAN hanno compiuto rilevanti progressi in termini di capacità previsionale, valutazione del rischio e della

vulnerabilità degli effetti dei cambiamenti climatici, in particolare in settori prioritari come le risorse idriche e l'agricoltura. Tuttavia, questi devono ancora essere ampliati al resto della regione, al di là di bacini e settori idrografici specifici, come ad esempio il delta del Mekong. Per quanto riguarda agricoltura e utilizzo della terra, il rapporto sottolinea l'importanza di riconoscere e promuovere le conoscenze locali sull'adattamento climatico in tutta la regione. Infine, la diversità dei progressi in materia di adattamento raggiunti dai Paesi ASEAN evidenzia un grande potenziale di progresso collettivo attraverso il dialogo e la collaborazione regionale.

In ambito di mitigazione. la sfida è di aumentare il livello di ambizione dei contributi determinati a livello nazionale sulle emissioni di gas serra e delle relative strategie e politiche nazionali a lungo termine. A tal fine è fondamentale rafforzare la base scientifica e informativa con nuove tecnologie per la trasformazione digitale che contribuiscano direttamente a rafforzare la trasparenza degli interventi sui cambiamenti climatici a livello locale, nazionale e regionale. Inoltre, la definizione di una visione a lungo termine a livello ASEAN può incoraggiare gli Stati membri a esplorare misure di riduzione delle emissioni più ambiziose in modo economicamente vantaggioso, condividendo conoscenze ed esperienze sulle *best practices* e su meccanismi come lo scambio di energia, prodotta da fonti rinnovabili, attraverso la rete elettrica regionale ASEAN. Si dovrà poi favorire l'accesso ad adeguate fonti di finanziamento e coinvolgere gli investitori privati attraverso partnership pubblico-private. Infine, modellare lo sviluppo delle capacità per le proiezioni a lungo termine sulle misure di mitigazione fino al 2050 è considerato un requisito fondamentale per lo sviluppo di strategie regionali e nazionali a lungo termine verso l'azzeramento delle emissioni nette di gas serra.

Conclusioni

In conclusione, si può osservare che, ove possibile, le azioni di adattamento e mitigazione in ASEAN dovranno essere sinergiche, soprattutto a livello di attuazione delle politiche sul terreno. Ciò contribuirà a garantire il basso costo delle soluzioni adottate, oltre a migliorare il benessere della società. Tra gli esempi più interessanti che i Paesi ASEAN dovranno adottare su più larga scala si possono ricordare l'agricoltura intelligente per il clima e le soluzioni basate sulla natura (*Nature-based Solutions*), compreso l'adattamento basato sugli ecosistemi (*Ecosystem-based Adaptation*), come l'agroforestazione, la protezione delle foreste di mangrovie e il rafforzamento della gestione forestale attraverso la certificazione e i programmi di riduzione delle emissioni dovute alla deforestazione. Analogamente, un'adeguata gestione dei bacini idroelettrici permetterà ai Paesi ASEAN di proteggere le comunità locali dalle inondazioni fluviali e da altri eventi estremi, contribuendo al contempo alla mitigazione del cambiamento climatico. Infine, le infrastrutture energetiche "a rischio clima", come i generatori di elettricità, le reti di trasmissione e relativi edifici che abbiano incorporato adeguate misure di mitigazione, dovrebbero essere localizzate o ricollocate in luoghi meno esposti ai cambiamenti climatici realizzando così adeguate sinergie tra mitigazione e adattamento.

Questo articolo è apparso nel numero di RISE
"Ambiente e transizione energetica nel Sudest asiatico", Vol. 6 (3), 2021.

SEZIONE 5
ECONOMIA E SVILUPPO

indice △

5.1
Integrazione economica e struttura istituzionale nel quadro del China-Myanmar Economic Corridor
Fujimura Manabu e Manoj Potapohn

5.2
L'industrializzazione basata sugli IDE è il futuro? Una prospettiva dal punto di vista del lavoro
Pietro Masina

5.3
Le misure non tariffarie in ASEAN: dalle evidenze alle politiche
Evelyn S. Devadason

5.4
Le ZES: zone (anche) di esclusione sociale
Gianluca Bonanno

5.5
Sviluppo e trasformazione delle ZES nelle Filippine
Arianne Dumayas

5.6
Tra crescita economica e problemi geopolitici: il Laos e le sue ZES
Fabio Figiaconi

5.7
La creazione di ZES come politica di industrializzazione in Myanmar
Michele Boario e Giuseppe Gabusi

5.8
Gli investimenti diretti giapponesi in Thailandia e in Viet Nam
Manuele Mambelli

5.9
Gli ostacoli tariffari e non tariffari del commercio
Claudio Dordi

5.10
Corruzione e crescita: il caso del Viet Nam e della sua "fornace ardente"
Michele Boario

Integrazione economica e struttura istituzionale nel quadro del China-Myanmar Economic Corridor

Fujimura Manabu e **Manoj Potapohn**

indice △

Il ruolo dei "corridoi economici"

In linea generale, dalla costituzione dei "corridoi economici" ci si aspetta che contribuiscano alla promozione dell'integrazione regionale *de facto* (la quale si differenzia all'integrazione *de iure* guidata dai trattati e da accordi a livello governativo) e all'accelerazione sia delle dinamiche dell'agglomerazione e della dispersione sia dei risultati economici reciprocamente vantaggiosi.

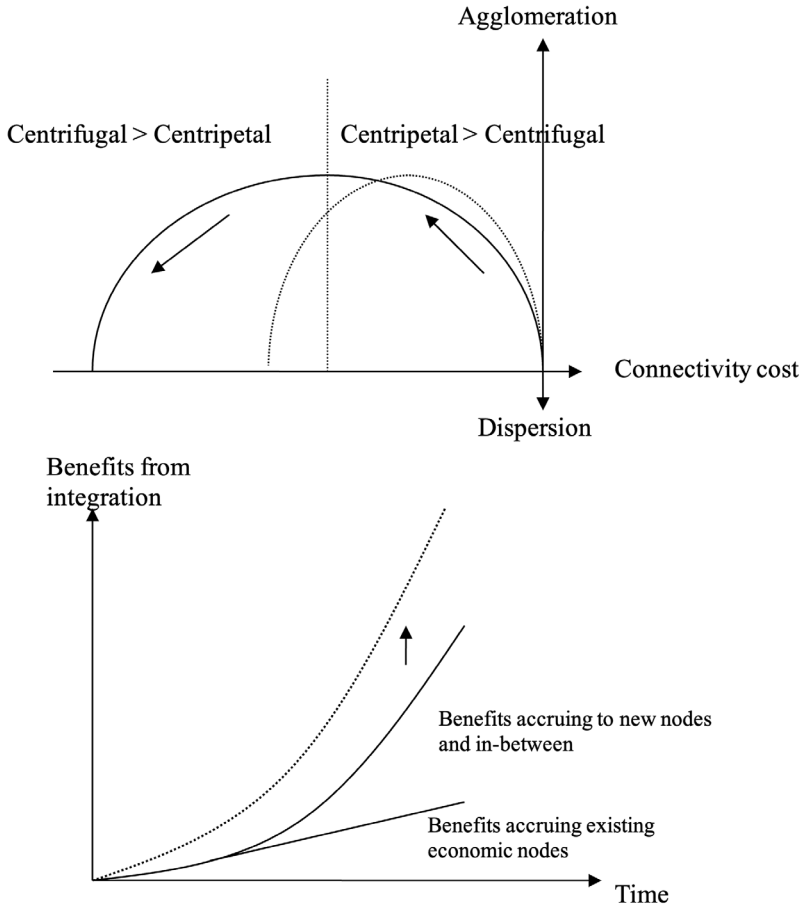
Poiché un corridoio economico registra risultati nel corso del tempo, in generale i suoi impatti dinamici apportano i benefici dell'integrazione in maniera sproporzionata agli snodi esistenti, fintantoché i benefici dell'agglomerazione (economie di scala e transazioni commerciali collegate al risparmio) hanno un peso maggiore dei costi (congestione, inquinamento urbano, ecc..). Successivamente, quando i costi dell'agglomerazione superano i benefici, le dinamiche del corridoio economico imprimono una dispersione delle attività economiche al di fuori degli snodi esistenti (cfr. la sezione superiore della *Fig. 1*), conducendo alla propagazione di benefici che si andranno ad accumulare realmente nelle città intermedie che sorgono lungo il corridoio (cfr. la sezione inferiore della *Fig. 1*). Favorire lo sviluppo di un corridoio economico attraverso la costruzione di infrastrutture fisiche (strade, ponti, ferrovie, etc..), così come rendere agevoli e operazioni di dogana e del passaggio dei veicoli (alcune delle cosiddette agevolazioni istituzionali) garantirebbe la creazione di queste dinamiche (cfr. il passaggio dalla linea continua alla linea tratteggiata nella *Fig. 1*).

Nel contesto globale dei corridoi economici in cui la Cina è coinvolta, la Banca mondiale ha analizzato vari aspetti dei progetti della *Belt and Road Initiative* (*BRI*) che coinvolgono 71 Paesi[1]. Il messaggio di fondo contenuto in questa analisi intende dimostrare che i corridoi infrastruttuali riescono a migliorare di molto il commercio, gli investimenti esteri e le condizioni di vita dei cittadini dei Paesi coinvolti nella ricerca della Banca mondiale, ma solo nel caso in cui la Cina e le altre economie adottino profonde riforme politiche che incrementino la trasparenza e rendano il debito più sostenibile. Tuttavia, è anche bene chiarire che i grandi progetti infrastrutturali possono generare una serie di rischi di carattere politico, sociale e ambientale, inclusa la corruzione, anche se essi variano a seconda del progetto di corridoio economico messo a punto e in base alla qualità delle istituzioni nazionali.

[1] Banca mondiale (2019), "Belt and Road Economics: Opportunities and Risks of Transports Corridors", Washington D.C, il report è disponibile online al sito https://www.worldbank.org/en/topic/regional-integration/publication/belt-and-road-economics-opportunities-and-risks-of-transport-corridors.

Fig. 1 – Le dinamiche di agglomerazione e dispersione, nonché i risultati attesi associati ai corridoi economici e all'integrazione regionale

(grafico elaborato dagli autori).



I contesti narrativi del CMEC

La buona realizzazione dello sviluppo di un corridoio economico dipende inevitabilmente dal contesto specifico all'interno del quale i possibili risultati citati nel paragrafo precedente si realizzano. Qui cercheremo di raccontare due narrative parallele – una ottimistica, l'altra pessimistica – risultato del nosto viaggio di lavoro del marzo 2019 a Myitkyina, lungo il *China-Myanmar Economic Corridor* (*CMEC*).

Una narrazione ottimistica

La strada che va da Mandalay al confine con Muse appare significativamente ristrutturata dalla nostra ultima visita sei anni fa. La strada da Mandalay a Pyinoolwin è stata quasi totalmente rinnovata con quattro corsie ben asfaltate, tant'è che è stato facile per un'auto veloce sorpassare camion e trattori che viaggiavano a bassa velocità.

Sembra che la città di Pyinoolwin sia cresciuta velocemente grazie agli investimenti in denaro dei cinesi, come è possibile notare dai negozi di smartphone dove risaltano le insegne di note marche cinesi come Oppo e Vivo (le stesse osservate lungo il tragitto). Proprio in virtù del basso costo dei telefoni mobili importati dalla Cina, gli standard di vita dei consumatori locali sono aumentati significativamente.

Abbiamo intervistato un imprenditore locale di etnia cinese, proprietario a 73 anni di un magazzino all'ingrosso e di varie altre attività nel centro di Pyinoolwin.

È nato a Bhamo, una località che si trova tra Muse e Myitkyna, figlio maggiore di una famiglia emigrata dalla prrovincia cinese dello Yunnan. Questo imprenditore ha frequentato la scuola pubblica fino all'età di 16 anni, finché la sua carriera scolastica non è stata interrotta dal regime militare, anticinese, di Ne Win installatosi nel 1962, il quale ha confiscato i beni e le proprietà immobiliari dei suoi genitori. Oggi commercia in gran quantità legname, zucchero, cocomeri, riso, pesce e molto altro, tutti esportati verso la Cina. Ci ricorda che la popolazione di Pyinoolwin contava meno di 50 mila abitanti, ma nel corso del tempo è cresciuta fino ad arrivare a trecentomila.

Sulla via che da Thibaw conduce a Lashio, ci capita di intervistare una giovane coppia proprietaria di una azienda agricola che coltiva angurie. Il marito, 24 anni, è di etnia Shan e viene da Namkam. Ha iniziato a lavorare in una azienda di coltivazione di angurie, di proprietà probabilmente di un cinese, quando aveva 13 anni. Ha imparato da solo come coltivare i cocomeri e solo recentemente ha preso in affitto un terreno di 13 acri dove ha avviato la sua attività con la moglie. Ci rivela che, per via dell'aumento dei traffici dalla Cina, sono spuntate nuove aziende di coltivazione dei cocomeri tra Thibaw e Lashio. Con una maggiore disponibilità di pompe e condutture di irrigazione importate dalla Cina, è diventato più semplice coltivare le angurie nei pendii collinari della zona. Questo è un chiaro esempio di come la popolazione locale abbia ottenuto un beneficio netto dalla connettività stabilita dal CMEC.

La città di Lashio sembra più sviluppata rispetto alla nostra ultima visita nel marzo 2012, con molte attività commerciali dall'aspetto raffinato e hotel – allora molto pochi – molto confortevoli. Soprattutto, le strade abbondano di insegne in lingua cinese. Nel mercato del centro città si vendono articoli casalinghi "Made in China" e mele appena colte, pere, mandarini e altri frutti importati dal Paese vicino. Un fioraio ci ha detto che i fruttivendoli si procurano la merce dalla Cina, attraverso il confine con la città settentrionale di Muse. Anche questi negozi e mercatini di successo a Lashio rientrano nella casistica di esempi in cui i residenti locali, siano essi di etnia cinese o meno, avrebbero visto i loro standard di vita crescere grazie all'integrazione economica con la Cina.

A circa 10 chilometri dalla città di confine di Muse, vediamo all'orizzonte il "105 Mile Point" o, formalmente, il "Ministero del Commercio". Le 105 miglia (corrispondenti a circa 170 chilometri) segnano la distanza dalla città di Lashio. Al di là della principale area commerciale sorge un altopiano elevato dove si tengono gli scambi di prodotti agricoli locali che sono esportati in Cina. Quando lo visitiamo nella mattinata, il luogo è letteralmente inondato di numerosi autocarri sui quali sono caricati angurie e meloni.

Questi camion carichi di frutta entrano ed escono alternativamente per completare le transazioni e siglare un accordo tra venditori e compratori. In media, all'interno dell'area commerciale fanno il loro ingresso tra i quattrocento e i cinquecento autocarri al giorno. Gli acquirenti sono tutti cinesi provenienti dalla provincia di Hainan, dalla regione autonoma del Tibet e dalle province nord-orientali della vicina Repubblica Popolare Cinese. Tra i quattrocento e i cinquecento operatori prendono parte ogni giorno alle transazioni commerciali. Apparentemente, ci sembra che esista un'equa divisione della frutta venduta tra le bancarelle dei produttori locali e la crescente richiesta di quei prodotti da parte dei cinesi è stata una manna per la popolazione birmana dell'area.

Il commercio di bovini è un caso distintivo delle opportunità commerciali di nuovo sviluppo che si sono venute a creare grazie al CMEC. Il Myanmar è rinomato

per essere fonte sicura di approvvigionamento di bovini a basso costo del Sudest asiatico continentale. La tracciabilità elettronica – come il marchio auricolare e la "Radio Frequency Identification" – e la riforma della regolamentazione hanno rinnovato il commercio del settore, nonché una porzione della catena di distribuzione in Thailandia. Recentemente, una simile modernizzazione si è avuta a seguito della legalizzazione dei movimenti del bestiame all'interno del Myanmar. Nel caso del CMEC, le principali criticità sono state risolte con l'introduzione di un protocollo di controllo del commercio, che ha già attirato investimenti nei mattatoi (provenienti, ad esempio, da una società fondata nella città cinese di Ruili, quotata alla Borsa di Shenzhen) e un'azienda di allevamento stabilitasi, a quanto si dice, a Mandalay. Le agenzie del governo birmano, assieme alle associazioni di categoria, stanno sperimentando alcuni sistemi che permettono di mettere in quarantena il bestiame prima della spedizione, in modo da garantire controlli veterinari standard e, allo stesso tempo, migliorare la catena di distribuzione logistica. Si tratta di una grande sfida in quanto lo sforzo annovera parecchie difficoltà che permettono al paradigma *One Health* (che si riferisce all'integrazione della salute dell'animale, dell'ecosistema e dell'uomo). Probabilmente, tale esperimento è stato avviato agli estremi confini del Paese dove la capacità amministrativa e la legittimità sono tuttora affidate alla popolazione locale.

Sebbene il progressivo sviluppo del commercio di bestiame sia contraddistinto da significative perplessità, il caso qui esposto presenta alcune importanti premesse per un risultato reciprocamente vantaggioso, ma solo qualora si presti particolare attenzione ai cambiamenti istituzionali.

Una narrazione pessimistica

Rimandando all'opera di Han Tun per le osservazioni citiche e la eloquente narrativa sul CMEC[2], qui proveremo a tracciare le nostre osservazioni frutto della visita nello stato di Kachin.

Myitsone si trova a 43 chilometri a nord di Myitkyna. Questo luogo è salito alla ribalta delle cronoache internzionali per l'incidente occorso a una grossa diga progettata con l'aiuto cinese – la struttura dovrebbe infatti produrre energia idroelettrica che sarà venduta alla Cina – ma la cui costruzione è stata sospesa nel 2012 per decisione del presidente Thein Sein in risposta a una forte opposizione della popolazione locale. La strada da Myitkyna a Myitsone è stata messa a nuovo grazie all'assistenza cinese e si viaggia in maniera abbastanza scorrevole. Lungo la via vediamo spordiche piantagioni di gomma naturale destinata al mercato cinese, nonché gli uffici locali della China Power, un'azienda di Stato cinese, e l'entrata dell'ufficio della State Power Investment Corporation (SPIC), una sussidiaria della China Power.

Myitsone si caratterizza per essere un punto in cui confluiscono due fiumi, il Mali e il Hpungmai, che si incontrano per dare origine al fiume Ayeyarwaddy. Il luogo regala uno splendido paesaggio naturale ed è diventata una metà turistica nel 1994, subito dopo il cessate il fuoco tra il *Tatmadaw* (le Forze armate del Myanmar) e il *Kachin Independence Army* (*KIA*). L'accordo di pace è stato tuttavia violato nel 2011, a seguito della ripresa delle ostilità, ma ancora oggi quello splendido scenario è visitato dai turisti, soprattutto cinesi.

---

[2] Han Tun N. (2019), *China-Myanmar Economic Corridor and the Dispossession of Customary Land Tenure Rights and Livelihood of Ta'ang Tea Farmers in Northeast Myanmar*, MA Thesis in Social Science, Chiang Mai University, Thailand.

Proprio lì sono sorti molti negozi di souvenir, alcuni dei quali vendono oggetti di artigianato e marmellate e confetture di frutta prodotte dalle donne del luogo, che sono state ricollocate nei villaggi limitrofi dopo l'incidente alla diga. Un negozio vende *t-shirt* con su scritto "No alla diga".

La ragione per cui i residenti si sono opposti alla diga con tanta determinazione è che il punto di confluenza dei due fiumi in cui la diga è crollata ha una valenza spirtuale. I residenti credono che ivi risiedano gli spiriti ancestrali che li proteggono da generazioni, rendendo il luogo inespugnabile. Tale sentimento trova rappresentazione in un memoriale di pietra, costruito nel 2015 in fondo al viale commerciale, sul quale è incisa la storia della sacralità del luogo.

Siamo riusciti a raccogliere una testimonianza di una donna che rappresenta i residenti ricollocati nei villaggi attorno a Myitsone. Nell'ultima fase di governo del generale Than Shwe, tra il novembre 2010 e il marzo 2011, circa 3 mila persone che vivevano in 13 villaggi localizzati nelle vicinanze del bacino idrico della diga sono stati costretti a trasferirsi in due nuovi villaggi appositamente costruiti dalla China Power (registrata, nominalmente, come azienda nazionale birmana). L'azienda ha fatto ricorso a ogni forma di persuasione per convincere le persone dislocate a trasferirsi nelle aree vicine: prima ci si è rivolti agli amministratori di villaggio, poi è stata la volta del comandante in capo del Myanmar settentrionale del *Tatmadaw*. Infine, il processo di ricollocamento è terminato con la chiusura delle scuole e degli ospedali e nessuna di quelle persone ha ricevuto una compensazione economica, se non la garanzia di trasferirsi in una'altra zona. Inoltre, le abitazioni nei nuovi villaggi sono state costruite con materiali di scarsa qualità, con il risultato che i proprietari sono stati costretti a ricostruirsene da soli di nuove.

Successivamente, abbiamo visitato uno dei tre villaggi che hanno patito l'espropriazione delle terre per fare spazio a una piantagione di banani collocata a 7-8 chilometri a Sud dal centro di Myitkyna. Siamo stati condotti da un gruppo di abitanti che sono stati ricollocati a forza. Si tratta di contadini di tre villaggi che insieme hanno organizzato nel 2014 una protesta contro la piantagione di banani per far sentire la propria voce.

Già nel 1998, avevamo fatto visita a 136 famiglie di un villaggio che sono stati ricollocati altrove. Questo gruppo ci ha detto che il *Tatmadaw* li ha espropriati delle loro terre facendo ricorso ai bulldozer, sostenendo che i terreni in cui stavano lavorando sono da considerarsi "liberi", malgrado la documentazione in possesso dei proprietari mostrassero il contrario. Soltanto un ristretto numero di quegli abitanti ha ottenuto una compensazione, mentre buona parte non è stata risarcita.

I lavoratori addetti alla raccolta non sono del luogo ma provengono da alcune regioni del Myanmar settentrionale, come Sagain e Rakhine, e sono disposti a trasferirsi in cerca di un lavoro e di guadagni. Sono impegnati dalle 7 alle 11 e da mezzogiorno alle 16 e a fine giornata riescono a racimolare all'incirca 5 dollari. Nelle piantagioni di banani il picco della stagione si raggiunge tra marzo e maggio e proprio durante questo periodo riusciamo a osservarli nel corso delle loro mansioni. I caschi di banane sono portati in un punto di carico e qui vengono dapprima separati (all'incirca, 10-20 pezzi per casco) e ogni casco viene lavato in un grande tanica piena di acqua e, successivamente, immerso in un'altra tanica contenente liquido antisettico. Dopo che le banane di cattivo aspetto sono identificate e smistate, gli operai le impacchettano dentro le scatole di cartone che sono caricate sui furgoni per essere trasportate in Cina attraverso Kanpiketi, città birmana al confine con la Cina.

Le buste di plastica sparse attorno al punto di carico indicano che i fertilizzanti chimici sono stati prodotti dalla Sinopec, una grande azienda cinese. I teloni protettivi provengono da un'azienda chimica del Fujian. Sfortunatamente non abbiamo potuto identificare i pesticidi utlizzati nella piantagione, ma secondo i media locali in lingua inglese il fiume Nam Lone, che bagna più di 30 villaggi incluso quello in cui ci trovavamo, è stato contaminato dai residui dei pesticidi causando la morte di molti banchi di pesci.

Un'intervista con un attivista locale ci rivela che l'espropriazione terriera nello stato di Kachin avviene tipicamente allorché investitori cinesi si alleano con imprenditori locali. Circa la metà dei casi vede coinvolte le milizie armate locali. La coltura tissutale delle banane praticata da imprenditori cinesi in Myanmar è vietata in Cina a causa dell'uso intensivo di pesticidi dannosi. In pratica, le compagnie cinesi stanno esportando queste pericolose attività all'estero, per poi reimportare "legalmente" il raccolto per accontentare il consumatore cinese.

Particolarmente vulnerabili all'espropriazione terriera nelle aree di conflitto come lo stato di Kachin sono i sistemi consuetudinari di proprietà fondiaria, che devono essere abbandonati dai profughi a causa delle loro condizioni precarie. Quando gli sfollati lasciano queste terre, il governo centrale, il *Tatmadaw* e gli imprenditori con interessi personali possono rivendicarle per sé, mettendo a punto una serie di progetti.

Di fronte a questa chiara ingiustizia, il meglio che le vittime, i loro legali e alcuni media possono fare è di far sentire la propria voce – attraverso, ad esempio, l'invio di lettere ufficiali di condanna – davanti al primo ministro dello stato, al presidente dell'Unione e alle organizzazioni non governative (ONG) internazionali.

Una via di uscita

Ci sono segnali che indicano come l'integrazione regionale seguita alla creazione del CMEC possa generare significativi guadagni economici. In realtà, bisogna aggiungere che i regolamenti istituzionali non sono sempre in grado di assicurare un'equa distribuzione di tali guadagni. Infatti, non manca l'evidenza aneddotica che mostra situazioni negative che colpiscono la vulnerabile popolazione locale.

Quanto al Myanmar, il Paese non è ancora completamente sviluppato e l'autorità centrale non è in grado di dirigere le attività economiche nel quadro del CMEC, al fine di avviare uno sviluppo equo e sostenibile nella regione. Da parte cinese, il governo di Pechino sembra aver lasciato i fugaci investitori del settore privato liberi di operare senza regole nella zona birmana del corridoio, formalmente nel nome dello sviluppo regionale, sfruttando la provincia dello Yunnan come la porta d'ingresso del Sudest asiatico nell'ambito della BRI. Tutte questi fattori istituzionali hanno insieme condotto a una complessa rete di interessi acquisiti che sfruttano le risorse agricole del Myanmar in maniera, apparentemente, non troppo tollerabile.

Le conclusioni di questo articolo intendono stimolare ulteriori ragionamenti analitici e discussioni relative al passaggio da una situazione di status quo a una di equilibrio efficiente, altrimenti detto "ottimo paretiano", nel quale i guadagni aggregati derivanti dall'integrazione economica sono distribuiti in modo che nessun individuo veda la propria situazione peggiorare. Le forze di mercato possono, in linea di principio, indurre cambiamenti istituzionali per migliorare lo stato delle cose, purché questi siano però regolati da un sistema trasparente di

diritti di proprietà. Riteniamo, da una parte, che non sia necessaria una rivoluzione che sovverta le istituzioni esistenti, dall'altra, che una discussione aperta su questo tema potrebbe dare un impulso verso la direzione desiderata. Tale impulso potrebbe partire dalla condivisione di un modello o di una matrice con le quali gli stakeholder possano lavorare e sulle quali negoziare, come è possibile vedere nella tabella da noi proposta (cfr. *Tab. 1*). Agenti esterni e osservatori interessati possono colmare il divario nel punto in cui gli stakeholder coinvolti direttamente non si dimostrano all'altezza.

Traduzione a cura di Raimondo Neironi

Questo articolo è apparso nel numero di RISE "Il Myanmar alla fine delle favole", Vol. 4 (3), 2019.

L'industrializzazione basata sugli IDE è il futuro? Una prospettiva dal punto di vista del lavoro[1]

Pietro Masina

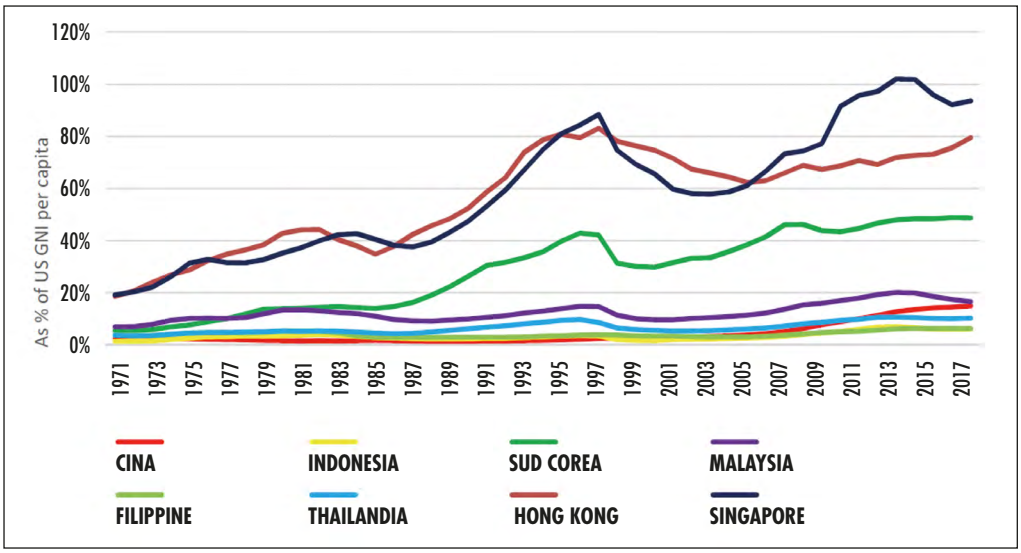
indice △

Introduzione

I Paesi dell'Associazione delle Nazioni del Sudest asiatico (*Association of Southeast Asian Nations*, *ASEAN*) hanno raggiunto livelli elevati di crescita del Prodotto Interno Lordo (PIL) e del PIL pro capite negli ultimi quarant'anni. Una crescita accompagnata da una forte riduzione dei livelli di povertà assoluta. Ciò fa del Sudest asiatico, diversamente da altre regioni del mondo, una storia di successo. Nel più ampio orizzonte dell'Asia orientale (che include l'Asia nord e sud-orientale), tuttavia, i risultati dei Paesi ASEAN sembrano meno nitidi. La crisi regionale del 1997-98 ha rappresentato uno spartiacque e non un dolore passeggero, con i tassi di crescita che non sono tornati ai livelli precedenti. I Paesi più poveri della regione (Cambogia, Laos e Malaysia) si sono uniti al Viet Nam come nuovi attori nel network produttivo regionale, ma il loro modello di crescita sembra ripercorrere la traiettoria delle economie ASEAN più mature.

Il problema fondamentale è il fallimento nel ridurre la differenza con i Paesi industrializzati, ripetendo la notevole parabola raggiunta dal Giappone e dalle quattro cosiddette "tigri asiatiche": Hong Kong, Singapore, Corea del Sud e Taiwan. Il grafico alla *Fig. 1* misura i risultati di diversi Stati asiatici in termini di

Fig. 1 – Reddito nazionale lordo pro capite, 1971-2017 (USD correnti)



Reddito Nazionale Lordo (RNL) pro capite come percentuale rispetto al RNL statunitense in dollari correnti. Il grafico mostra che mentre Singapore e Hong Kong hanno raggiunto livelli simili a quelli di Stati Uniti e la Corea del Sud si

[1] Questa ricerca è stata finanziata con i contributi europei *Horizon2020* ottenuti dal consorzio interuniversitario europeo "Competing Regional Integrations in Southeast Asia (CRISEA)". Questo *policy brief* è stato pubblicato nel gennaio 2020 ed è disponibile online al sito http://crisea.eu/wp-content/uploads/2020/03/Del-7.4-3-policy-briefs-Economy.pdf.

attesta a circa il 50%, i Paesi del Sudest asiatico[2] non sono riusciti a migliorare la propria posizione relativa. La Malaysia, il Paese con il risultato migliore, nel 1980 aveva lo stesso dato della Corea del Sud e oggi raggiunge il 20% del valore registrato negli Stati Uniti.

Negli ultimi anni la letteratura sulle economie del Sudest asiatico ha utilizzato l'espressione "trappola del reddito medio" per descrivere le sfide da affrontare. Tale trappola sarebbe il risultato di una pressione competitiva da parte di Paesi vicini con costi inferiori di manodopera e dell'incapacità di scalare verso produzioni a maggior valore aggiunto. Cionondimeno, questo concetto si limita a descrivere il problema, senza spiegare le difficoltà insite nel risalire la catena del valore. Il presente articolo si basa sulle ricerche condotte all'interno del progetto *Competing Regional Integrations in Southeast Asia* (*CRISEA*), indagando come la fallita convergenza possa essere compresa come un risultato di un modello di sviluppo in cui i Paesi e le aziende ASEAN appaiono dipendenti dal capitale estero, una relazione in cui il Sudest asiatico resta legato a produzioni ad alta intensità di lavoro e basso valore aggiunto. Contrariamente all'opinione comune, bassi salari e cattive condizioni di lavoro non sono il prezzo temporaneo da pagare per risalire la catena del valore, ma tendono a diventare una caratteristica permanente della partecipazione industriale dell'ASEAN all'interno delle reti di produzione regionali e globali.

Evidenze e analisi

L'inclusione del Sudest asiatico in un sistema regionale di divisione del lavoro a guida giapponese emerse nella seconda metà degli anni Ottanta. Dopo l'"accordo del Plaza" del 1985, il Giappone, presto seguito da Corea del Sud e Taiwan, rispose all'apprezzamento della valuta e agli alti costi del lavoro spostando le produzioni ad alta intensità di lavoro in Malaysia, Thailandia, Filippine e Indonesia (in particolare nell'isola di Batam). Il ruolo dell'area ASEAN all'interno delle reti di produzione regionali divenne ancor più cruciale dalla metà degli anni Duemila, con l'emergere del Viet Nam come hub manifatturiero di primo piano prima nell'abbigliamento e poi nell'elettronica. Infine, Cambogia e, in una certa misura, Laos vennero integrati come produttori di articoli di abbigliamento. Ma, se l'inserimento del Sudest asiatico all'interno della divisione regionale del lavoro può essere visto come l'estensione della storia di successo che aveva permesso a Singapore, Corea del Sud e Taiwan di raggiungere lo status di Paesi industrializzati, differenze sostanziali spiegano perché i Paesi ASEAN non hanno replicato il cosiddetto miracolo. L'inclusione di Singapore, Corea del Sud e Taiwan nel sistema produttivo trainato dal Giappone poggiava sul trasferimento tecnologico che permetteva alle imprese locali (indipendenti) di diventare subappaltatrici di aziende straniere. Il coinvolgimento di queste imprese nelle catene del valore regionali era coerente con le politiche pubbliche di sviluppo industriale portate avanti dai governi nazionali risultanti in miglioramenti industriali di successo. Per contro, l'inserimento del Sudest asiatico in un sistema produttivo regionale più ampio dopo gli accordi del Plaza avvenne in un contesto internazionale radicalmente diverso, estremamente meno favorevole a strategie industriali nazionali capaci di alterare il mercato. Gli investimenti diretti esteri (IDE) divennero dunque un'alternativa al trasferimento tecnologico, anziché esserne un veicolo. In questo scenario, gli IDE verso il Sudest asiatico risultano

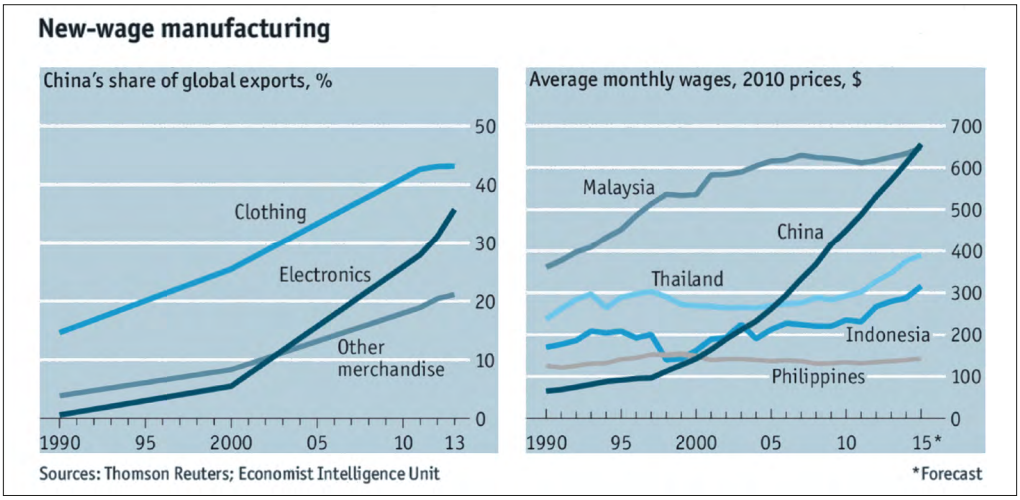
[2] Qui e nel seguito dell'articolo i riferimenti al Sudest asiatico e all'area ASEAN escludono Singapore che, come emerge già dall'introduzione, ha seguito una traiettoria di sviluppo comune a quella delle altre cosiddette "tigri asiatiche" (Corea del Sud, Hong Kong e Taiwan), e divergente dagli sviluppi che hanno interessato gli altri nove Paesi attualmente membri dell'ASEAN.

spesso nel consolidamento di reti produttive preesistenti, con i subappaltatori chiave che si seguono l'azienda principale nello stesso parco industriale nel Paese ospitante, mentre le aziende locali rimangono confinate a produzioni a basso valore aggiunto. Financo nelle produzioni relativamente di successo di elettronica in Malaysia o automotive in Thailandia, il coinvolgimento di imprese locali non ha implicato uno sviluppo industriale sostanziale, perpetuando così la dipendenza del Paese dalla manodopera a basso costo come fattore competitivo.

Imponenti flussi di IDE hanno contribuito a generare occupazione in industrie manifatturiere orientate alle esportazioni, senza però favorire l'espansione di industrie nazionali. Tre questioni collegate a tale dinamica sono critiche e vanno esaminate nel dettaglio. Innanzitutto, una produzione guidata dagli IDE e orientata all'export tende a disconnettersi dalla domanda nazionale e, in assenza di adeguate politiche industriali, non favorisce collegamenti con l'industria nazionale, fallendo dunque sia nell'integrare le imprese locali nella loro filiera, sia nella vendita dei loro prodotti a livello locale. In secondo luogo, le politiche di liberalizzazione del mercato perseguite dai Paesi ASEAN al fine di attrarre IDE espongono i produttori nazionali a una forte competizione in settori non orientati all'export con un effetto di deindustrializzazione. In terzo luogo, come indica la ricerca portata avanti in ambito CRISEA, i lavoratori tendono a entrare e uscire da impieghi nella manifattura in un processo che potrebbe essere descritto di "migrazione circolare". Salari bassi, dure condizioni lavorative e alti costi della vita nelle aree industriali fanno sì, infatti, che i lavoratori rimangano solo pochi anni nell'industria manifatturiera per poi tornare alle aree rurali o puntare sui settori informali all'interno delle città. In Paesi in cui una quota considerevole di lavoratori dell'industria è costituita da migranti internazionali (in particolare Malaysia e Thailandia) vincoli giuridici contribuiscono a rendere la forza-lavoro straniera temporanea e vulnerabile, riducendo contemporaneamente il costo del lavoro.

L'intensificazione post-Plaza della partecipazione del Sudest asiatico all'interno delle reti di produzione regionali si è sviluppata in parallelo al coinvolgimento della Cina. In ampia misura la Cina condivide condizioni di precarietà e vulnerabilità lavorativa simili. Tuttavia, grazie allo sviluppo industriale, i salari in Cina sono aumentati sostanzialmente in linea con il RNL pro capite. In confronto, i salari nel Sudest asiatico sono cresciuti molto meno, anche nei Paesi più in crescita, dato che l'importazione di lavoro a basso costo da altri Stati asiatici ha determinato una gara al ribasso. Come recentemente notato dall'*Economist* (*Fig. 2*), i salari medi cinesi hanno ridotto la distanza da quelli nel Sudest asiatico e sono oggi superiori a quelli malaysiani.

Fig. 2 – Salari nel settore manifatturiero in Asia



Nella maggior parte dei Paesi ASEAN è presente un dibattito sulla qualità degli investimenti esteri. Lo scarto tra gli attuali processi indotti dagli IDE e domanda e produzione nazionale è confermato da numerosi studi pubblicati dalla *United Nations Industrial Development Organisation* (*UNIDO*). Il dibattito sulla trappola del reddito medio ha dimostrato che questi Paesi non sono in grado di sostenere alti livelli di crescita e rischiano anche un'inversione rispetto ai risultati ottenuti. Ciononostante, il suddetto dibattito appare lontano dall'affrontare le cause profonde delle difficoltà attuali. Questa ricerca suggerisce che esse vadano ricercate in un modello di sviluppo industriale foriero di dipendenza, in cui politiche e pratiche lontane dalle necessità dei lavoratori contribuiscono a indebolire questi Paesi rendendoli ulteriormente vulnerabili.

Implicazioni politiche e raccomandazioni

Processi industriali basati su IDE ed esportazioni hanno contribuito a rendere i Paesi del Sudest asiatico più dipendenti dai capitali stranieri e hanno avuto un impatto negativo sul lavoro, favorendo un processo descritto come gara al ribasso in termini di salari e diritti dei lavoratori. Da quest'analisi possono essere tratte varie implicazioni di *policy*.

Oggi, nella maggior parte dei Paesi ASEAN, si dipana il dibattito sulla qualità degli IDE, con particolare attenzione alla necessità di accrescere il contributo al trasferimento tecnologico e di rafforzare i collegamenti tra le produzioni straniere e le imprese locali. L'obiettivo consiste nel promuovere la diffusione industriale e l'avanzamento tecnologico, consentendo alle aziende locali ti risalire la catena del valore. Eppure, un siffatto dibattito ignora il fatto, ovvio, che migliorare la posizione dei Paesi ASEAN all'interno delle reti di produzione globali e regionali richiede l'abbandono di politiche avverse ai lavoratori e la creazione di una forza-lavoro maggiormente qualificata, salari più alti e migliori condizioni lavorative.

In second'ordine, i risultati di oltre trent'anni di industrializzazione guidata dagli IDE e orientate all'export non sono stati soddisfacenti. Le esperienze della prima generazione delle cosiddette economie di recente industrializzazione (*Newly-industrialised Economies*, *NIEs*) in Asia, ovvero Giappone, Corea del Sud, Taiwan e Singapore) seguite dalla Cina, hanno evidenziato come una strategia più sostenibile coniughi la promozione dell'export con politiche di supporto allo sviluppo di un'industria nazionale. Una tale strategia implica il rafforzamento della domanda nazionale di beni prodotti nel Paese. Una crescita graduale dei salari è dunque essenziale al fine di generare una domanda interna di prodotti dell'industria nazionale più forte.

Essendo un progetto finanziato dall'Unione Europea (UE), CRISEA ha guardato anche alle implicazioni degli accordi commerciali bilaterali attualmente sviluppati con i Paesi ASEAN. Esiste un rischio concreto che tali accordi favoriranno una gara al ribasso sia per i lavoratori asiatici sia per quelli europei, portando all'intensificazione di strategie industriali orientate all'export in Asia e, contestualmente, a una concorrenza sleale in Europa da parte di beni prodotti da lavoratori con salari bassi e diritti limitati. Da una prospettiva informata dalle condizioni di lavoro, dunque, è essenziale che questi accordi commerciali diventino uno strumento di co-sviluppo affrontando i bisogni delle società di entrambe le regioni. In una congiuntura in cui l'UE lancia un nuovo *Green Deal*, è importante che la sostenibilità umana e ambientale siano coerentemente perseguite nel contesto delle relazioni economiche esterne diventando la pietra angolare di una cooperazione *win-win* con i Paesi in via di sviluppo.

La ricerca condotta dal progetto CRISEA attraverso analisi micro e macro ha l'obiettivo di consentire una migliore comprensione delle condizioni, dei bisogni e delle prospettive del mondo del lavoro. Questo è tanto più importante in quanto nella gran parte dei Paesi ASEAN sindacati e organizzazioni della società civile attive in tale ambito sono represse o incontrano ostacoli nel rappresentare le voci dei lavoratori nei tavoli di discussione politica. Rafforzare la capacità dei Paesi dell'Asia di Sud di includere gli interessi dei lavoratori nel dibattito politico costituirebbe, invece, un importante contributo per favorire uno sviluppo sostenibile.

Traduzione dall'inglese a cura di Raimondo Neironi

Questo articolo è apparso nel numero di RISE
"L'integrazione del Sudest asiatico nell'economia globale", Vol. 4 (4), 2019.

Le misure non tariffarie in ASEAN: dalle evidenze alle politiche[1]

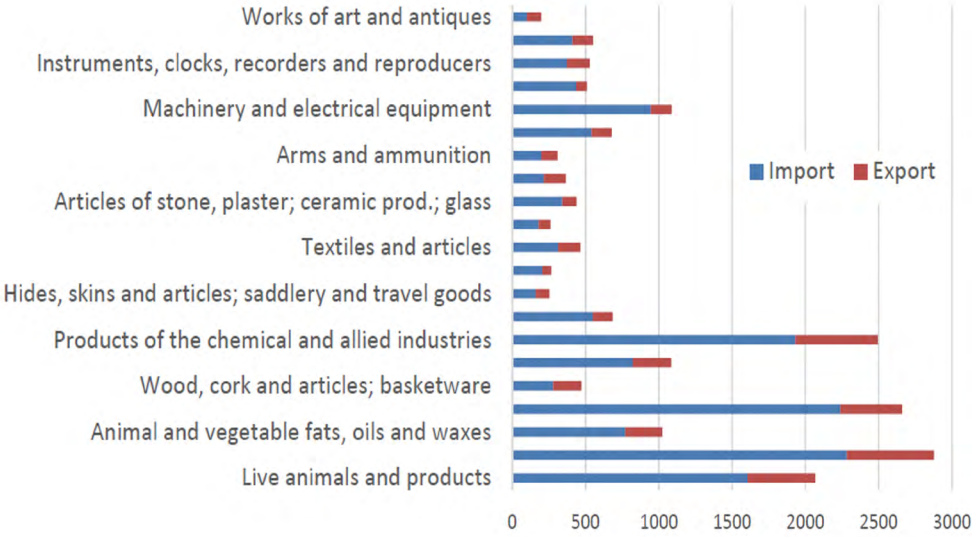
Evelyn S. Devadason

indice △

Introduzione

In quasi tutti i Paesi dell'Associazione delle Nazioni del Sudest asiatico (*Association of Southeast Asian Nations*, *ASEAN*) i dazi medi ponderati per l'interscambio commerciale sono stati ridotti al di sotto del 5%. Tuttavia, considerato il crescente impatto delle misure non tariffarie (*Non-tariff Measures*, *NTMs*[2]), tale dato non deve far pervenire alla conclusione che il commercio non sia regolato. Nel momento in cui si scrive, nella regione si registrano 9.492[3] misure non tariffarie, principalmente in Thailandia (3.276), seguita da Filippine (1.222), Indonesia (971) e Malaysia (920). Circa l'83% di queste NTM afferisce alle importazioni, ma anche misure rivolte alle esportazioni sono applicate diffusamente da Thailandia, Viet Nam e Filippine. I settori maggiormente regolati sono: prodotti vegetali, prodotti alimentari, bevande, alcolici, aceto, tabacco, prodotti chimici e affini, animali vivi e prodotti di origine animale (*Fig. 1*).

Fig. 1 – Distribuzione settoriale di NTM relative a import ed export in ASEAN (dati all'agosto 2019 raccolti dal database "Trains")



[1] Questa ricerca è stata finanziata con i contributi europei *Horizon2020* ottenuti dal consorzio interuniversitario europeo "Competing Regional Integrations in Southeast Asia (CRISEA)". Questo *policy brief* è stato pubblicato nell'agosto 2019 ed è disponibile online al sito http://crisea.eu/wp-content/uploads/2020/03/Del-7.4-3-policy-briefs-Economy.pdf.

[2] Le misure non tariffarie sono strumenti regolatori diversi dai dazi che possono avere effetti economici sul commercio determinando una riduzione delle quantità o un aumento del prezzo, o combinazioni di questi due fattori.

[3] Il numero di NTM non riflette la restrittività delle misure.

Il 66% delle NTM in ASEAN è composto dalle cosiddette misure *standard-like*, ovvero misure sanitarie e fitosanitarie (*Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS*) e ostacoli tecnici al commercio (*Technical Barriers to Trade, TBT*)[4]. Le SPS normalmente sono applicate all'agricoltura e ai prodotti alimentari, mentre le TBT principalmente ai prodotti chimici e affini, alimenti, macchinari ed elettronica. Entrambe le misure sono generalmente considerate legittime essendo predisposte per fini non commerciali come salute, sicurezza, o protezione ambientale. Tuttavia, tali strumenti di *policy* possono contenere subdoli elementi di protezionismo dal momento che i regolamenti sono qualitativi, diversi a seconda del prodotto e del Paese, opachi e difficili da monitorare e con impatto poco chiaro. A causa di queste proprietà, vari Paesi cedono alla tentazione di abusare delle NTM per ragioni politiche, accrescendole per proteggere le industrie domestiche. In alcuni casi tali misure vengono concepite per un duplice scopo: ottenere un effetto protezionistico e perseguire un obiettivo di politiche pubbliche. Riconoscendo gli effetti discriminatori e distorsivi di alcune NTM, la problematica è entrata nell'agenda dell'ASEAN che si è posta l'obiettivo di ridurre i costi di transazione derivanti da NTM del 10% entro il 2020. Per portare avanti tale riforma regolamentare, i *policymaker* necessitano di una chiara comprensione della complessità dei regolamenti e degli elementi protezionistici racchiusi nelle NTM *standard-like*.

Evidenze e analisi

Risulta difficile distinguere le NTM legittime da quelle protezionistiche, essendo presentate come pacchetti e non individualmente. La dimensione protezionistica nelle NTM *standard-like* non è visibile quando non è direttamente collegata alla misura o al requisito, ma deriva dall'applicazione e dall'amministrazione della NTM (intesa come attuazione ed esecuzione) che sono specifiche per ogni Paese. Derivano dunque da regolamenti nazionali che includono procedure specifiche di conformità con un dato regolamento. La complessità o la restrittività della NTM può dunque essere valutata esclusivamente attraverso le procedure ad essa relative. Dato che gli ostacoli possono nascondersi nelle procedure di conformità, le NTM gravose vengono rintracciate attraverso sondaggi sulle imprese dei vari Paesi, come quelli condotti dall'*International Trade Centre* (*ITC*).

Una barriera comune identificata dall'ITC all'interno dell'area ASEAN consiste in una burocrazia transfrontaliera complicata, sovrapposta e in una certa misura definita da potestà regolamentari contrastanti. Ciò non sorprende, giacché le NTM *standard-like* rispondono a vari obiettivi di *policy* coinvolgendo una pluralità di regolatori oltre ai ministeri del Commercio (agricoltura, pesca, salute, ambiente) nei vari Stati membri dell'ASEAN.

In Indonesia il problema è particolarmente serio dato che alcuni regolamenti nazionali relativi alle importazioni sono in conflitto anche con altre norme locali; nonostante le regole relative all'import siano dettate a livello nazionale, i governi regionali istituiscono requisiti ulteriori necessari per l'accesso al loro territorio. Un esempio di tale dinamica si ha in relazione all'import di bevande alcoliche. Inoltre, in Indonesia tra gli ostacoli per rispettare i requisiti tecnici nel settore agroalimentare (tra cui le procedure di valutazione di conformità) vengono citati

[4] Il termine *standard-like* viene utilizzato per descrivere SPS e TBT poiché tali misure assumono spesso la forma di standard da rispettare sia per i prodotti importati sia per quelli domestici. Le misure SPS corrispondono a standard e procedure da rispettare per proteggere la salute di persone, animali e piante da malattie, parassiti, tossine e altri contaminanti. Le misure TBT riguardano regolamenti tecnici, standard di prodotto, ambientali, etichettatura e altre misure che incidono sulla salute umana e animale.

ritardi nelle procedure di fumigazione e ritardi derivanti dalle ispezioni all'export uniti a costi elevati per il tempo di attesa, comportamenti arbitrari da parte dei funzionari (in termini di pagamenti informali per il rilascio di certificati relativi al trattamento termico e per la classificazione e valutazione del prodotto) e la richiesta di un elevato numero di documenti diversi e ridondanti.

Anche nelle Filippine la ridondanza delle procedure per ottenere una certificazione sanitaria e di sicurezza ambientale e ostacoli procedurali per la conformità tecnica sono indicati tra i problemi principali. I problemi specifici per gli esportatori derivano dall'inadeguatezza delle strutture per i test sui prodotti (illuminazione, compatibilità elettromagnetica, interferenza), costi elevati di fumigazione per ottenere certificati SPS per prodotti agricoli e pallet per l'*automotive*, oltre a discrepanze nelle procedure per l'esportazione tra dogane e autorità portuali e tra province, che provocano ritardi, pagamenti addizionali informali e la necessità di produrre altri documenti. Dal lato delle importazioni, dilagano abusi relativi a pagamenti informali per ottenere licenze per l'importazione di prodotti chimici regolati. Gli importatori attribuiscono queste prassi discriminatorie alla volontà di favorire le imprese locali. Questi ostacoli di natura procedurale individuati nelle Filippine sono comuni anche in Thailandia.

Per i membri ASEAN più recenti gli ostacoli procedurali sono ancora più marcati a causa delle limitazioni di capacità e della scarsità di informazioni. Ad esempio, in Cambogia la legislazione SPS è ancora debole e la mancanza di laboratori accreditati per test e certificazioni è una criticità che colpisce non solo l'export, ma anche l'import di alimenti, cosmetici e farmaci. Alcuni farmaci devono infatti essere spediti all'estero per ottenere i necessari certificati. Il Paese è inoltre afflitto da altre barriere quali documentazioni multiple e doppie, tempi lunghi, problemi di classificazione e valutazione dei prodotti importati, oltre alla corruzione.

In aggiunta alle complessità procedurali e agli ostacoli, l'intento protezionistico delle NTM si può dedurre dalla restrittività dei regolamenti a livello nazionale rispetto agli standard globali. Nel caso dell'etichettatura nutrizionale, ad esempio, sebbene non obbligatoria in tutti i membri, alcuni Paesi hanno reso tale misura più restrittiva rispetto all'obiettivo legittimo di fornire informazioni al consumatore[5]. Un sondaggio condotto dall'autore con la *Food Industry Asia* nel 2017[6] ha rilevato che vari elementi dell'etichettatura nutrizionale in ASEAN sono più complessi rispetto alle linee guida Codex Alimentarius, in particolare per quanto concerne indicazioni nutrizionali, valore nutritivo di riferimento, informazioni nutrizionali e livelli di tolleranza e conformità. La ragione di questa divergenza risiede nell'esistenza di standard nazionali, anziché regionali o internazionali.

L'utilizzo di NTM "dannose" è osservabile tramite i dati estratti dalla piattaforma *Global Trade Alert* (*GTA*) (*Fig. 2*)[7]. Una politica tipica per proteggere le imprese domestiche consiste nell'adottare misure come aiuti pubblici al commercio, sussidi alla produzione, restrizioni al procurement pubblico e restrizioni agli investimenti attraverso limitazioni a proprietà, contenuto locale e trattamento. Ciò

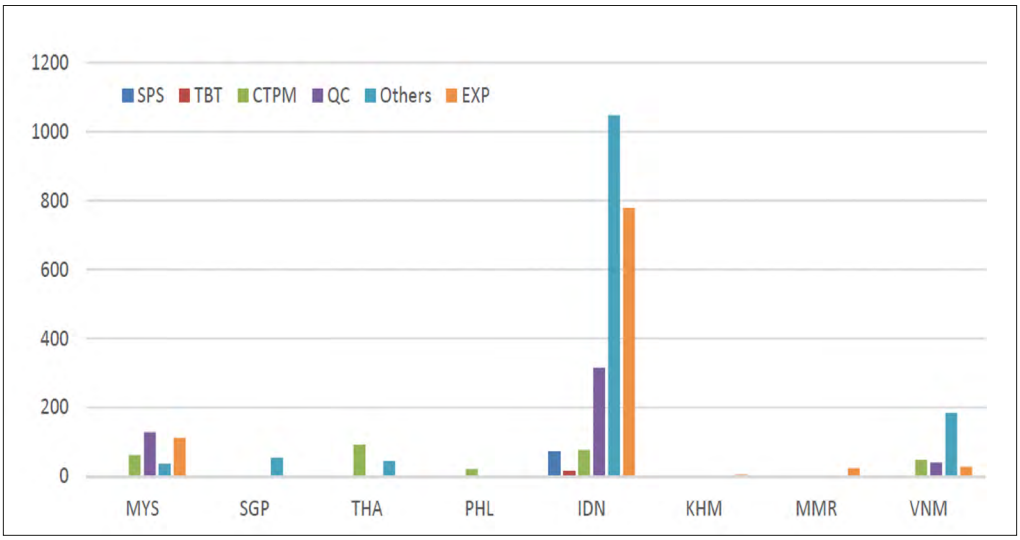
[5] Devadason, E. e Chandran Govindaraju, V.G.R (2018), "Regulatory Incoherence in Nutrition Labelling of Prepackaged Food in ASEAN: What Next?", *SSRN Electronic Journal*, febbraio, disponibile online al link 10.2139/ssrn.3115976.

[6] *Ibidem.*

[7] Il termine dannose ("harmful") si riferisce alle misure in rosso nel database GTA, descritte come "l'intervento quasi certamente discrimina contro interessi commerciali stranieri". Include solo misure attuate da agenzie a livello nazionale e attualmente in vigore. Per coerenza con il grafico alla *Fig. 1*, le tipologie di NTM presenti nel GTA sono confrontate con la classificazione UNCTAD: QC = controllo quantità; EXP = misure relative all'export; CTPM = *contingent trade protective measures*. Fonte: https://www.globaltradealert.org/.

è fortemente evidente in Indonesia, seguita da Viet Nam e Malaysia. L'Indonesia, infatti, risulta prima per misure dannose sia per l'import sia per l'export, dove le restrizioni per assicurare forniture domestiche, in particolare per prodotti agricoli e materie prime, includono tasse, quote, divieti e licenze. I dati mostrati nel grafico (*Fig. 2*) sono coerenti con il sondaggio dell'ITC che ha rilevato come ispezioni e registrazioni complichino le attività di export in Indonesia. Misure di controllo della quantità attraverso sistemi di licenze sono un problema non solo per l'Indonesia, ma anche per la Malaysia, in particolare per quanto riguarda i materiali pesanti per l'edilizia.

Fig. 2 – Numero di NTM dannose in ASEAN (2008-giugno 2018)



È utile notare come nel grafico sopra le NTM dannose riguardino solo l'Indonesia, che è stato anche il Paese ASEAN più soggetto a *Specific Trade Concerns* (*STC*), registrando un totale di 35 segnalazioni tra misure SPS e TBT tra il 1995 e il 2018, come mostrano i dati dei database SPS-IMS e TBT-IMS[8]. Le STC riportate afferiscono principalmente a complessità, mancanza di trasparenza e conseguenti effetti distorsivi dei requisiti relativi a licenze ed etichettatura, in particolare per prodotti ortofrutticoli, animali e derivati, elettronica, abbigliamento, giocattoli, abbigliamento sportivo, alimenti e bevande. Questi database sono tuttavia incompleti in quanto incapaci di rilevare i danni meno visibili inclusi nelle NTM.

Implicazioni politiche e raccomandazioni

Ostacoli procedurali, risultanti da misure tecniche e standard mal congeniati, hanno spinto le politiche commerciali in ASEAN dal semplice protezionismo al protezionismo precauzionale e infine ad un protezionismo "opaco". Di conseguenza, le NTM andrebbero analizzate in ogni Stato membro per decifrare gli obiettivi nascosti (se ve ne sono) e la loro applicazione in senso discriminatorio. Un'ASEAN non armonizzata può guardare alla lezione dell'Unione Europea (UE) per procedere nella propria agenda di snellire le NTM all'interno della regione. La rimozione delle barriere nascoste all'interno delle NTM e l'adozione di un quadro regolatorio che riduca le differenze e i conflitti tra gli standard dei vari

[8] Database dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) consultabili ai link: http://spsims.wto.org/ e http://tbtims.wto.org/ [N.d.T.].

Paesi porterà ad una riduzione del costo di svolgere un'attività imprenditoriale. A tal fine si suggerisce di seguire un approccio basato su due fasi:

- A livello nazionale è necessario rimuovere NTM non necessarie (restrittive e obsolete) e ostacoli procedurali, oltre a semplificare i regolamenti. La decisione di rimuovere le NTM va riservata a quelle utilizzate per favorire alcuni attori economici specifici, mentre il processo di riforma dovrebbe riguardare quelle che hanno il duplice fine di ottenere determinati obiettivi di policy e di rafforzare il protezionismo e a quelle considerate gravose e che impongono difficoltà alle imprese. Per quanto riguarda le NTM *standard-like* legittime si può procedere esclusivamente sul fronte di una riforma, visto che la loro rimozione è esclusa.
- Una volta riformato il quadro regolatorio nel suo complesso a livello nazionale, serve una chiara visione dell'ambito in cui promuovere la convergenza dei vari regolamenti nazionali. Solo allora si può passare alla piattaforma regionale al fine di armonizzare gli standard delle attività transfrontaliere. Dal momento che una completa armonizzazione non è raggiungibile per una regione come l'ASEAN, l'opzione migliore potrebbe essere il coordinamento attraverso accordi di mutuo riconoscimento (MRA)[9] di procedure di valutazione di conformità. L'ASEAN dovrebbe quindi focalizzarsi sulla semplificazione di NTM selezionate al fine di ottenere una coerenza regolamentare (e indirettamente affrontare il problema degli standard restrittivi), ridurre l'opacità e scoraggiare forme di protezionismo nascosto o opaco.

Per concludere, bisogna riconoscere che le NTM non sono strumenti di politica commerciale e non vanno quindi viste come oggetto di negoziazione all'interno degli accordi commerciali; le NTM non possono essere ridotte o negoziate al ribasso come i dazi. Tuttavia, la cooperazione al di là degli accordi commerciali è rilevante, ad esempio nel rafforzamento delle capacità nell'area delle procedure di conformità con le NTM. Su questo fronte ASEAN e UE possono lavorare insieme.

Traduzione dall'inglese a cura di Gabriele Giovannini

Questo articolo è apparso nel numero di RISE
"L'integrazione del Sudest asiatico nell'economia globale", Vol. 4 (4), 2019.

[9] Tali accordi includono l'accettazione come "equivalenti" di diverse forme di regolamenti in Paesi diversi.

Le ZES: zone (anche) di esclusione sociale

Gianluca Bonanno

indice △

Fin dai lontani anni Novanta, quando la Banca asiatica di sviluppo (*Asian Development Bank*, *ADB*) diede avvio alla creazione strutturale e politica dei cosiddetti corridoi socio-economici, lo sviluppo economico interno del Sudest asiatico continentale ha conosciuto un successo senza precedenti. E questo nonostante le crisi, locali e globali, che hanno più volte messo in ginocchio anche le più solide economie mondiali. I cavalli di battaglia di questi corridoi sono stati, fin dall'inizio, la progettazione e il supporto di Zone Economiche Speciali (ZES), ovvero aree geograficamente ben limitate nei pressi di zone di frontiera (inclusi porti e aeroporti), pensate per attirare gli investimenti esteri diretti (IDE), sviluppare economie di cluster ad alta intensità produttiva, creare nodi infrastrutturali regionali, e integrare politiche nazionali in contesti regionali. Da un punto di vista prettamente statistico ed economico, è difficile mettere in dubbio i guadagni che i corridoi e le ZES[1] hanno apportato e che, sicuramente, continueranno ad apportare alle casse dei singoli Stati, soprattutto sotto forma di IDE, investimenti interni, e *Official Development Assistance* (*ODA*).

L'analisi degli stessi dati dovrebbe però portarci anche verso un altro ragionamento. In una regione, il Sudest asiatico continentale, in cui il PIL pro capite medio si aggira intorno ai duemila cinquecento dollari annui, quando gli investimenti per una singola ZES raggiungono facilmente i dodici miliardi di dollari, ci si aspetterebbe una distribuzione di buona parte di queste entrate nell'economia locale che ospita la ZES. Se, invece, le osservazioni sul campo non riscontrano questo sviluppo, e anzi riportano quasi sempre un aggravarsi della situazione socio-economica delle popolazioni di frontiera, siamo di fronte a un paradigma che mette in discussione la sostenibilità stessa delle ZES, almeno per come sono state amministrate in questi ultimi trent'anni. Ma andiamo con ordine.

Nella regione sono presenti e attive più di cinquecento ZES, in maggior numero in Viet Nam e Thailandia, ma di vitale importanza sono quelle nei Paesi meno sviluppati del blocco, quali Myanmar, Laos e Cambogia. Sono di dimensioni variabili che vanno da qualche decina a qualche centinaio di ettari. E già qui si intravede quello che è, cronologicamente, il primo problema sociale direttamente causato dal complesso fenomeno delle ZES: l'espropriazione forzata di vasti territori. Prima dell'arrivo della cosiddetta "frontiera del riso", ossia degli sviluppi di nuove tecnologie a basso costo che permisero verso la fine del secolo scorso alle fasce più povere della popolazione di irrigare e rendere usufruibili vasti territori fino ad allora malarici e troppo remoti per essere appetibili, il valore di queste terre nel Sudest asiatico continentale non era mai stato tenuto in grande considerazione. Tuttavia, la situazione cominciò a cambiare già dalla fine della Guerra fredda, quando molte popolazioni locali, specialmente minoranze etniche, iniziarono ad abitare – e in alcuni casi a ripopolare – in maniera più massiccia le zone di

[1] Banca asiatica di sviluppo (2018), "The Role of Special Economic Zones in Improving Effectiveness of Greater Mekong Subregion Economic Corridors", novembre, disponibile online al link https://www.adb.org/documents/special-economic-zones-gms-economic-corridors-2018.

confine. Ciò fu dovuto anche al fatto che queste aree erano state storicamente sempre poco controllate dai governi centrali e permettevano, peraltro, una certa flessibilità di movimento e altri benefici derivanti dalla loro posizione periferica. La ricollocazione di villaggi a causa di opere infrastrutturali non è una novità o una peculiarità di queste zone geografiche. Quello di cui invece ci si dovrebbe preoccupare è la vasta documentazione sui trattamenti discriminatori e l'assenza di trasparenza governativa nelle politiche di ricollocamento, come ad esempio i molteplici casi che riguardano la costruzione di imponenti dighe nella regione. Se poi consideriamo le dimensioni di alcune ZES (la Dawei nel Myanmar meridionale occupa all'incirca 250 chilometri quadrati, più estesa della superficie di tutta Singapore), si capisce come non si stia parlando di poche unità abitative e di come il problema debba essere affrontato più sistematicamente e inclusivamente nella gestione istituzionale delle ZES. Spostare arbitrariamente masse di popolazione, per lo più minoranze etniche che già soffrono per l'insufficiente grado di istruzione e competenze tecniche, verso terre ad altra denominazione produttiva o addirittura verso centri urbani più lontani, e con compensi spesso irrisori, costituisce di per sé un grave problema nazionale e regionale con implicazioni pesanti su diritti umani, nuove forme di povertà e ogni genere di abusi istituzionali e non solo. Ma anche senza divagare, questi cambiamenti ci collegano al secondo – cronologicamente, e non in ordine di importanza – dei problemi sociali legati al fenomeno delle ZES, ovvero la forza lavoro.

L'ideazione di imponenti strutture quali le ZES porta senza dubbio alla formazione di moltissimi posti di lavoro, innanzitutto per le imprese edili e di logistica impegnate nelle fasi di costruzione. Si tratta di veri e propri magneti di forza lavoro, che dovrebbero, secondo le previsioni degli *stakeholder*, creare una classe di lavoratori semi-qualificati. Il principio è di per sé giusto. Spostare una parte della manodopera agricola verso il settore manifatturiero aiuta la formazione di una classe lavoratrice media, molto utile in Paesi in via di sviluppo con crescenti tassi di urbanizzazione e di ripresa economica più in generale. Nel caso delle ZES, tuttavia, la situazione è molto più complessa, e risulta ancora una volta essere spesso svantaggiosa per le popolazioni ospiti. Lasciando stare coloro che sono stati ricollocati a seguito degli espropri, concentriamoci su chi invece è rimasto. Stiamo sempre parlando di masse di agricoltori con una conoscenza tecnico-specifica molto limitata. Designare una qualsiasi area a zona con statuto speciale, in questo caso una ZES, ha sempre un impatto molto significativo sul ruolo e il valore delle aree circostanti, siano esse in un centro urbano o nelle lontane periferie. Questo perché la ZES prevede una concentrazione di infrastrutture (come strade, ponti, centri logistici, servizi) tale da fare inevitabilmente alzare il valore di mercato dei terreni adiacenti. Nella maggior parte dei casi, questo fenomeno è sufficiente a convincere i poveri agricoltori a vendere le loro terre per facili guadagni, tra l'altro con il miraggio di poter essere assunti come forza lavoro in uno dei molteplici nuovi impieghi creati dalle ZES. Qui viene però meno l'anello di collegamento per la nascita di quella classe lavoratrice semi-qualificata di cui si parlava prima. La pronta necessità di manodopera e la mobilità intraregionale fortemente e comprensibilmente incentivata negli ultimi anni, non incoraggia le industrie delle ZES (a partire dalla costruzione fino alla produzione) a ingaggiare forza lavoro locale e investire tempo e denaro nella sua formazione. È molto più facile trarre vantaggio dall'esistenza di una classe di lavoratori migranti (o per meglio dire, itineranti) che negli ultimi anni si è venuta a formare nella regione. Questi lavoratori, seppur semi-qualificati, hanno già le conoscenze e le competenze legate alla costruzione e allo sviluppo delle ZES, hanno familiarità con l'ambiente,

e grazie agli incentivi alla mobilità della forza lavoro intra-regionale, sono gestiti da vere e proprie agenzie di collocamento dedicate alle ZES. Ancora una volta, la popolazione locale resta esclusa dai vantaggi di questo sviluppo, costretta a ricorrere ad altri mezzi per sopravvivere.

Arriviamo ora al terzo problema sociale: l'alienazione dei locali e la proliferazione del contrabbando. Privati delle proprie terre, e finito il periodo iniziale di costruzione in cui verosimilmente sono riusciti a inserirsi nel sistema come manodopera non qualificata assunta giornalmente, i locali si trovano davanti una realtà industrializzata. In linea di principio, la produzione generata dalle ZES è più redditizia quando i prodotti sono, anche se in parte, consumati localmente. Questo modello, ampiamente studiato e comprovato in Cina (si veda, ad esempio, il caso di Shenzhen), dimostra infatti la validità del paradigma fordista, in cui la fase post-lewisiana (in cui si registra il passaggio dalla manodopera agricola a quella manifatturiera, seguito da una immediata crescita economica) avviene proprio in concomitanza con periodi di recessione regionale e/o mondiale in cui la domanda di prodotti locali per l'esportazione subisce un forte calo. Questa è, a ragione, una delle argomentazioni a favore del fenomeno ZES e dell'estesa autonomia economica concessa a quest'ultime. E nella quasi totalità dei casi, il paradigma funziona benissimo. O almeno, da un punto di vista statistico e macroeconomico. Da un punto di vista sociale, soprattutto per le popolazioni locali, non si può non notare come, per quanto spiegato finora, chi prima era proprietario terriero ora si ritrovi a essere manovale sulla propria terra. A causa di politiche intra-regionali ancora non del tutto standardizzate e di regole che limitano le quote di prodotti acquistabili dai residenti del Paese che ospita la ZES, è spesso difficile per i locali beneficiare di queste isole economiche. Ma si sa, la resilienza e l'adattabilità delle popolazioni asiatiche sono proverbiali.

Prendiamo l'esempio della zona economica speciale collocata tra Moc Bai e Bavet, sul confine tra Viet Nam e Cambogia, lungo l'importantissima arteria socio-economica che collega Ho Chi Minh City a Phnom Penh. Quattro sono le ZES attive in questa zona ancora in espansione, per un totale di 210 ettari, un ritorno economico annuo superiore ai cento milioni di dollari, e una forza lavoro media intorno alle seicentomila unità. Anche da un punto di vista regionale, questa è una delle ZES più estese, complesse, e produttive. Il suo successo dipende da diversi fattori positivi concomitanti: la prossimità con Phnom Penh e soprattutto con Ho Chi Minh City, entrambe capitali economiche dei due rispettivi Paesi già dotate di infrastrutture complesse; il fatto di essere sul corridoio internazionale che collega le due città (220 chilometri); il fatto che la ZES si trovi esattamente lungo la frontiera che serve anche i crescenti flussi turistici tra i due Paesi; da ultimo, le tariffe vantaggiose per i compratori esteri (comuni anche alle altre ZES). Nonostante i numeri record delle statistiche, gli anni di osservazioni su cui si basa questo articolo dimostrano che gli alti profitti non derivano unicamente dai modelli di vendita per cui le ZES sono state stabilite. Molte vendite sono, infatti, riconducibili a un commercio informale gestito proprio da quelle popolazioni locali che hanno dovuto reinventarsi una vita in questa nuova realtà. I locali si sono organizzati in veri e propri sindacati (irregolari e illegali) per cui riescono a sfruttare le quote stabilite dai governi per il commercio al dettaglio, comprando qualsiasi prodotto in vendita nelle ZES, da tabacchi e alcol, a pezzi di ricambio per veicoli e materiali per costruzioni, il tutto esentasse e ai prezzi vantaggiosi garantiti proprio dal modello ZES. Peccato che poi la merce venga rivenduta sul mercato interno, a prezzi leggermente inferiori a quelli regolari, così da garantire un guadagno netto per questa nuova classe di imprenditori e, allo stesso

tempo, riuscire a battere la concorrenza. Insomma, si tratta di un vero e proprio contrabbando. E mentre nelle statistiche delle ZES si registrano vendite e introiti, seguiti da nuovi investimenti, non si prendono in considerazione, ad esempio, le ingenti perdite derivanti dall'evasione fiscale e dalle tasse di importazione. Per quanto leggere possano sembrare, a prima vista, le conseguenze di questo problema, basti pensare che per il solo contrabbando di un semplice bene di consumo quale le sigarette, in Viet Nam nel 2019 si è registrata una perdita di 432 milioni di dollari[2] per le casse dello Stato, tanto da obbligare il governo di Hanoi a dichiarare illegale l'importazione di tabacco e di altri prodotti derivati.

Seguendo questo travagliato processo di alienazione, si arriva facilmente a chiudere il cerchio delle implicazioni negative, identificando nella proliferazione di attività illecite e criminali legate direttamente o indirettamente alla gestione delle ZES il pericolo sociale più grave che in questi anni sta destabilizzando la sicurezza delle popolazioni interessate e, di riflesso, di tutte le aree circostanti. Parliamo dell'industria del divertimento e del sesso (anche minorile), delle gang locali, fino al traffico di esseri umani e l'incidenza di malattie infettive quali l'AIDS. Prendendo come esempio l'ultima zona menzionata, il centro abitato di Bavet, in Cambogia, si presenta in condizioni molto meno favorevoli di Moc Bai. Come avviene solitamente in tutte le zone di confine del Sudest asiatico, la parte più debole spesso decide di colmare il deficit di produzione costruendo dei centri di divertimento, in genere casinò e annessi alberghi. Grazie alla possibilità di varcare il confine con facilità, la parte più ricca del confine, in questo caso i vietnamiti, approfittano di queste zone per godere di quella attività altrimenti illegale in tutta la regione: il gioco d'azzardo. Ciò è permesso solamente all'interno di questi complessi, che forniscono agli ospiti qualsiasi tipo di servizio essi vogliano richiedere. Il commercio di alcol e la prostituzione seguono parallelamente lo sviluppo di queste aree di divertimento. In quasi tutte le ZES di confine si può osservare questo fenomeno: dall'area di confine tra la Cina e il Viet Nam al cosiddetto "Triangolo d'oro", Viet Nam e Laos, Viet Nam e Cambogia, Thailandia e Cambogia: insomma, ovunque.

Nondimeno, il caso più eclatante è quello della ZES di Poipet–Aranyaprathet che si trova tra Cambogia e Thailandia. Il lato cambogiano è ormai diventato tristemente famoso per la cosiddetta "casino strip", una fetta di terra adiacente al confine dove ai cambogiani che non vi lavorano non è permesso entrare. Ci sono lussuosissimi complessi molto ben collegati con Bangkok (la ZES si trova sul corridoio socio-economico che collega Bangkok a Siem Reap e Phnom Penh), dove delle agenzie appositamente create organizzano quotidianamente tour in minivan diretti o provenienti dalla capitale thailandese. Per gli ospiti che pernottano in questi complessi, le stesse agenzie (generalmente collegate a sindacati di stampo mafioso su territorio cambogiano) offrono servizi su richiesta: nel caso di quest'area, sostanze stupefacenti e prostituzione, soprattutto minorile. Basta aggirarsi per le strade di Poipet per avere un quadro chiarissimo della situazione: controlli quasi inesistenti da parte delle forze dell'ordine locali, tra l'altro affette da una corruzione dilagante; un altissimo numero di ragazzini che vagano per le strade; l'onnipresenza di "agenzie private" e, soprattutto, camion pieni di bambini che vengono catturati dalle forze dell'ordine. Questo quando va bene, perché i bambini spesso vengono forzati a nascondere dentro il loro corpo le sostanze stupefacenti richieste dagli stessi clienti, dimezzando così il rischio per i contrabbandieri, ma raddoppiando il loro, perché i contenitori rischiano

[2] Minh, A. (2019), "Cigarette smuggling costs Vietnam hundreds of millions of dollars", *VN Express International*.

di rompersi all'interno del corpo, provocando una morte sicura allo sfortunato corriere. Queste vittime, spesso comprate con l'imbroglio da famiglie di agricoltori di zone più lontane, sono in mano a sindacati senza scrupoli e spesso capita che rientrino nelle zone di origine come cadaveri sulle camionette della polizia, senza che si sappia nulla della loro identità. Si tratta sicuramente di cittadini cambogiani perché vengono sepolti in fosse comuni a Poipet. Invece, nulla di tutto questo si verifica sul lato thailandese della frontiera.

Infine, se si raccolgono i dati di incidenza geografica, per esempio, di HIV nella regione, si vede inconfutabilmente come le zone più colpite seguano con precisione le zone di frontiera servite da ZES e corridoi socio-economici, svelando le intrinseche relazioni tra tutti i problemi sociali finora menzionati. Anche questo fattore, per quanto possa sembrare non direttamente collegato alle ZES, incide pesantemente sulla loro operatività. Infatti, dato che le ZES attirano da zone anche molto più remote manodopera che non è soggetta ad alcun controllo sanitario, recenti studi[3] hanno dimostrato come focolai di malattie trasmissibili (non solo l'AIDS, ma anche malattie veneree, tubercolosi, febbre dengue e malaria) mettano a rischio non solo, ovviamente, la popolazione, ma anche la produttività di queste zone, poiché le industrie hanno l'obbligo di sospendere le attività in caso di pericoli diretti alla salute.

Insomma, il fenomeno ZES è stato senza dubbio la salvezza economica del Sudest asiatico negli ultimi trent'anni. Non ci sono dubbi sui risultati in termini di entrate, investimenti, occupazione e produttività. Sono incalcolabili anche i vantaggi derivanti dalla maggiore competitività nei confronti di vicini più influenti e prepotenti, quali l'India, ma soprattutto la Cina. Tuttavia, è impossibile e irresponsabile non mantenere una simile attenzione anche sui problemi sociali legati a uno sviluppo troppo sommario e molto poco trasparente delle ZES. I facili guadagni – basti pensare all'abisso esistente fra il PIL pro capite e le ingenti somme di investimenti che gravitano intorno a queste aree – fanno dimenticare troppo facilmente e troppo velocemente le responsabilità che gli stessi investitori e le imprese presenti sul luogo hanno nei confronti degli esseri umani con cui lavorano. E, per quanto sbagliato, è forse comprensibile tentare di giustificare umanamente gruppi di persone vittime di soprusi di ogni tipo che cadono nell'illegalità alla prima promessa di guadagno. Al contrario, dovrebbe essere imperdonabile l'assenza di adeguata attenzione da parte degli *stakeholder*, a partire dalla Banca asiatica di sviluppo (*Asian Development Bank*, ADB), ai governi e alle società incaricate, così come la complicità e impunità latente che aleggia da troppi anni sui problemi sociali legati al fenomeno ZES.

Questo articolo è apparso nel numero di RISE

"Le Zone Economiche Speciali nel Sudest asiatico", Vol. 5 (2), 2020.

[3] Great Mekong Subregion (2018), "Mekong Forum Looks at Ways to Promote Healthy Economic Zones", agosto.

Sviluppo e trasformazione delle ZES nelle Filippine

Arianne Dumayas

indice △

Una crescita esponenziale

Le Zone Economiche Speciali (ZES) sono comunemente definite come aree geografiche specifiche di un Paese dove poter condurre affari vantaggiosi in un ambiente favorevole agli investimenti. Queste zone sono disseminate in diverse parti del mondo, di varie tipologie, di varia estensione e configurazione, nei Paesi sviluppati così come in quelli in via di sviluppo. Secondo le cifre contenute nell'*United Nations World Investment Report* del 2019[1], il numero delle zone economiche è aumentato dalle settantanove localizzate in ventinove Paesi, nel 1975, alle 5.400 in 147 Paesi, nel 2018. L'espansione e l'evoluzione delle reti globali di produzione, iniziata negli anni Settanta e che si è ulteriormente intensificata tra gli anni Novanta e gli inizi del Duemila, hanno favorito in maniera significativa la crescita delle zone economiche[2].

Queste zone economiche non solo hanno conosciuto un incremento negli scorsi decenni, bensì anche una evoluzione sotto differenti aspetti come l'obiettivo, la configurazione geografica, la proprietà, gli incentivi e le attività economiche[3]. Le primigenie forme di ZES erano prevalentemente zone industriali di esportazione (*export processing zones*) o aree economiche extra-doganali dove facilitare gli scambi, attrarre gli investimenti e generare opportunità di impiego per i lavoratori locali. Nel frattempo, sono nate nuove forme di zone economiche in gran parte dedite a favorire la competitività nelle industrie specializzate e ad alta tecnologia, a favorire lo sviluppo integrato degli spazi e ad assicurare la sostenibilità ambientale. Le ZES di vecchia generazione sono in larga parte proprietà industriali costose in cui operano diverse imprese locatarie, mentre nelle ZES più moderne si va dalla singola impresa o edificio ai parchi industriali integrati e alle *townships*. Le ZES di prima generazione sono sviluppate e gestite esclusivamente dai governi, mentre le ZES di concezione più recente sono costruite e dirette dal settore privato, anche se alcune di esse sono sorte sotto gli auspici di partnership pubblico-privato. Le ZES più datate prevedono prevalentemente incentivi fiscali, mentre quelle più recenti offrono una vasta gamma di incentivi che vanno dai sostegni all'occupazione allo sviluppo delle infrastrutture. Infine, le ZES di prima generazione sono principalmente coinvolte in attività orientate al commercio e ad alta intensità di lavoro, mentre le nuove ZES sono focalizzate sulle attività ad alta intensità di capitale e di conoscenza.

Le Filippine sono uno dei Paesi dove lo sviluppo delle ZES ha conosciuto una crescita consistente. Il loro numero è passato dalle due negli anni Settanta

---

[1] United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2019), *World Investment Report 2019: Special Economic Zones*, disponibile online al link https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2019_en.pdf.

[2] Farole, T. e Akinci, G. (a cura di) (2011), *Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions.* Washington D.C.: World Bank.

[3] Cfr. Carter, C. e Harding, A. (2011), "SEZ: Policy Incubators or Catalysts for Development?", in Id. (a cura di), *Special Economic Zones in Asian Market Economies*, Londra: Routledge, pp. 1-14; Aggarwal, A. (2010), "Economic Impacts of SEZs: Theoretical Approaches and Analysis of Newly Notified SEZs in India", *MPRA Paper 20902*, disponibile online al link from https://mpra.ub.uni-muenchen.de/20902/2.

alle 407 del 2020. Gran parte di queste ZES sono parchi o centri tecnologici. Questo articolo intende esaminare la trasformazione delle ZES nelle Filippine e identificare le politiche e gli eventi più rilevanti che hanno dato origine allo sviluppo di queste zone economiche. A tal fine, l'articolo si avvarrà di indicatori e presenterà le caratteristiche delle ZES nelle Filippine.

Le ZES nelle Filippine

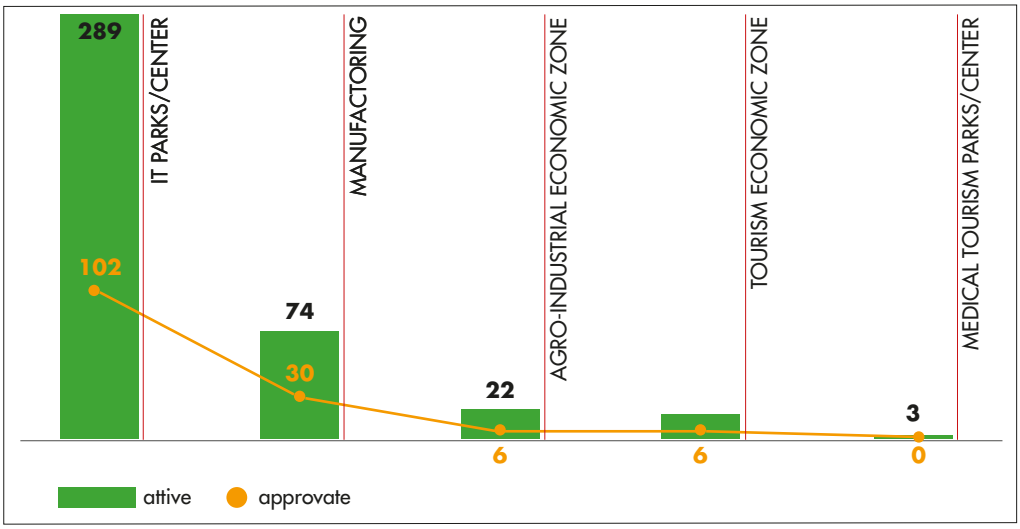
Nelle Filippine, le ZES sono definite come aree appositamente selezionate con centri altamente sviluppati o che hanno il potenziale per crescere. Queste zone sono state create per i seguenti scopi:

1. trasformare le aree selezionate del Paese in centri agro-industriali, turistici e ricreativi, commerciali, bancari e finanziari notevolmente sviluppati;
2. attrarre investimenti da investitori nazionali ed esteri che intendono creare nuove opportunità di occupazione e allacciare legami tra la produzione a monte e quella a valle;
3. favorire il rientro del capitale filippino;
4. promuovere la cooperazione finanziaria e industriale tra le Filippine e i Paesi industrializzati attraverso i settori industriali ad alto contenuto tecnologico[4].

Esistono diverse tipologie di ZES nel Paese: zone industriali o zone economiche manifatturiere, parchi tecnologici, zone economiche agro-industriali, zone economiche turistiche e centri medici turistici.

All'inizio di quest'anno, le Filippine contano 407 zone economiche attive e 144 che sono attualmente in corso di costruzione[5]. I parchi tecnologici costituiscono la tipologia più diffusa tra le zone economiche esistenti e quelle in cantiere. Il secondo posto, invece, è occupato dalle zone economiche manifatturiere (v. *Fig. 1*).

Fig. 1 – Zone economiche attive e approvate



(fonte: dati elaborati dall'autrice sulla base delle statistiche della Philippines Economic Zones Authority).

[4] Republic Act No. 7916: The Special Economic Zone Act (1995), disponibile online al link https://www.offi-7916/.

[5] Philippine Economic Zone Authority (2020), List of Special Economic Zones, disponibile online al link http://www.peza.gov.ph/index.php/pezadownloads/25-downloads/ecozone-development.

La pianificazione, lo sviluppo e le operazioni di queste zone economiche sono a disposizione sia del settore privato sia delle autorità di governo locale e ogni zona economica dispone di specifici requisiti e di uno schema di incentivi. In generale, a ogni investitore nella ZES è garantito un tasso del 5% sul guadagno lordo e l'esonero dalle tasse locali e nazionali, salvo quelle sul terreno di sua proprietà[6]. Le ZES filippine sono in larga parte aree private: 391 su 407 ZES vedono operare investitori privati. Esistono diversi investitori privati coinvolti nella gestione di un cospicuo numero di aree, in particolare centri e parchi tecnologici. I principali costruttori, come la Robinson Land Corportion, la SM Prime Holding, Ayala Land Inc. sono anche i più grandi conglomerati del Paese. In molti di questi parchi e centri tecnologici sorgono grattacieli e si trovano all'interno di distretti integrati o polifunzionali costruiti dalle stesse società.

Dall'altro lato, c'è solo una manciata di ZES a partecipazione pubblica che sono dirette dalla *Philippines Economic Zone Authority* (*PEZA*) e dai governi locali. La PEZA opera attualmente nelle aree manifatturiere*: Baguio City Economic Zone*, *Cavite Economic Zone*, *Mactan Economic Zone* e *Pampanga Economic Zone*. Ci sono, infine, pochi governi locali coinvolte nello sviluppo delle ZES, come ad esempio i governi provinciale di Camarines Sur, Leyte e Tarlac.

Riguardo alla dimensione delle aree produttive (v. *Tab. 1*), le zone manifatturiere contano aree più estese con 538 ettari in media. I centri e i parchi tecnologici sono, invece, più piccoli per dimensione con 23 ettari di media. Peraltro, nelle zone manifatturiere è presente un gran numero di imprese, in media 31,86, mentre le altre tipologie di ZES ospitano da una a quattro aziende locatarie. Interessante notare come la zona economica di Cavite e quella di Mactan, due aree pubbliche, stiano attirando un gran numero di aziende locatarie, rispettivamente 415 e 172.

Tab. 1 – Tipologia di ZES, estensione media in ettari e presenza di aziende locatarie

Tipologia di ZES	Pubblico	Privato	Area (in ettari)	Presenza aziende (media)
Centri e parchi tecnologici	5	284	23	4,4
Aree manifatturiere	9	65	538	31,86
Aree agro-industriali	1	21	37	1,2
Aree turistiche e mediche	1	21	42	2,45

(fonte: elaborazione dell'autrice sui dati ufficiali forniti dalla PEZA).

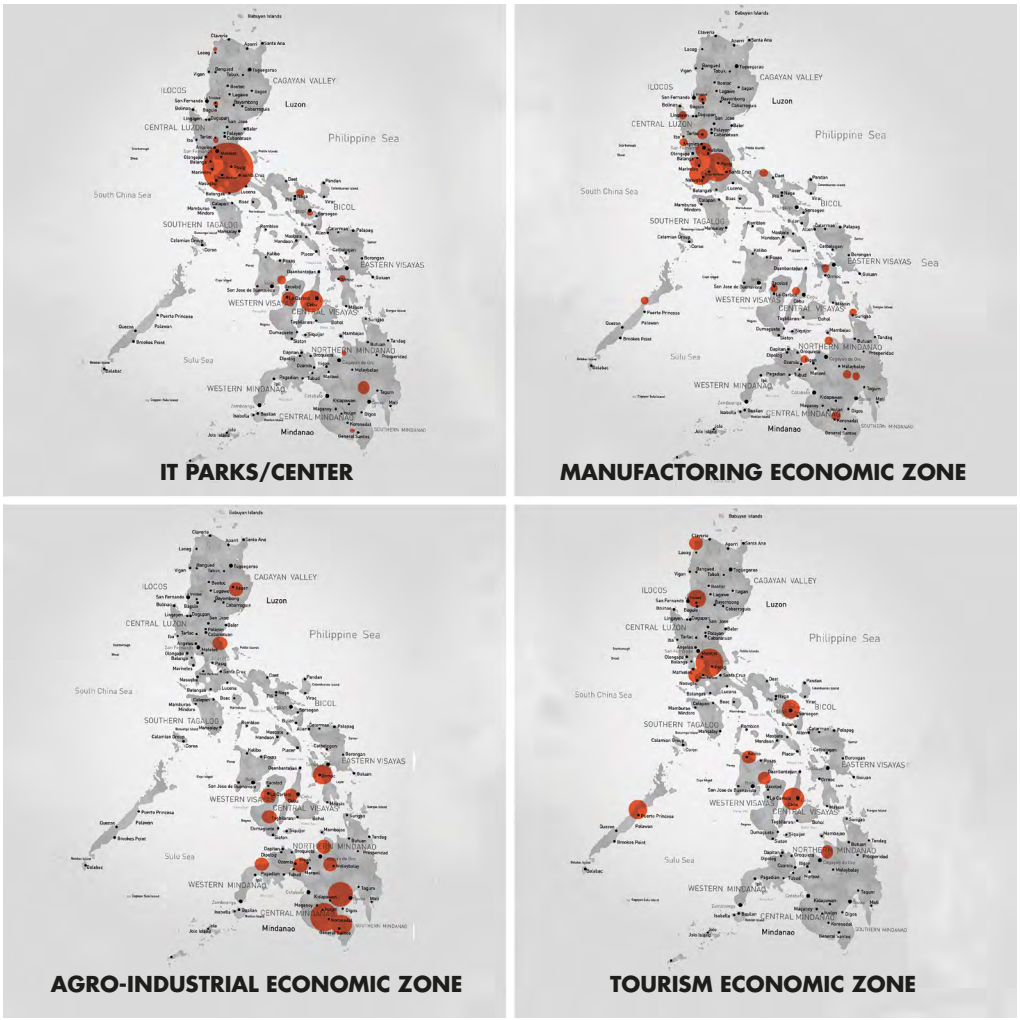
La distribuzione geografica delle ZES varia a seconda della tipologia (v. *Fig. 2*). Mentre i parchi tecnologici e le aree manifatturiere tendono a concentrarsi in zone del Paese piccole e relativamente sviluppate, le aree agro-industriali e quelle turistiche sono relativamente disseminate in tutto l'arcipelago. Oltre la metà dei parchi tecnologici si trova all'interno della grande area metropolitana di Manila (la *National Capital Region, NCR*), il resto è invece situato in aree periferiche come Cebu Negros Occidental, Davao del Sur, Laguna e Iloilo. Tanti altri centri urbani di secondo e terzo livello si stanno preparando a ospitare parchi tecnologici approfittando del programma *Next Wave Cities* (*NWCs*[7]). Questo programma è nato dallo sforzo congiunto del governo e del settore pubblico: da una parte,

[6] Philippine Economic Zone Authority (2020), Fiscal Incentives to PEZA-Registered Economic Zone Enterprises, disponibile online al link http://www.peza.gov.ph/index.php/eligible-activities-incentives/fiscal-incentives.

[7] IT & Business Process Association of the Philippines (2016), Next Wave Cities Report 2016, Taguig: IT & Business Process Association of the Philippines (ITBAP).

il *Department of Science and Technology- Information and Communications Technology Office* (*DOST-ICTO*) e l'*IT Business Process Association of the Philippines* (*IBPAP*). Al contrario, le zone economiche manifatturiere sono concentrate in maniera massiccia nella regione di Southern Luzon e nelle aree limitrofe della NCR e di Central Luzon. Le zone economiche agro-industriali sorgono in gran parte nell'isola del Mindanao e nelle isole dell'arcipelago del Visayas. Infine, le ZES turistiche sono sparse in diverse località: tre di esse sono state costruite nella NCR, a Cebu e nella provincia di Palawan.

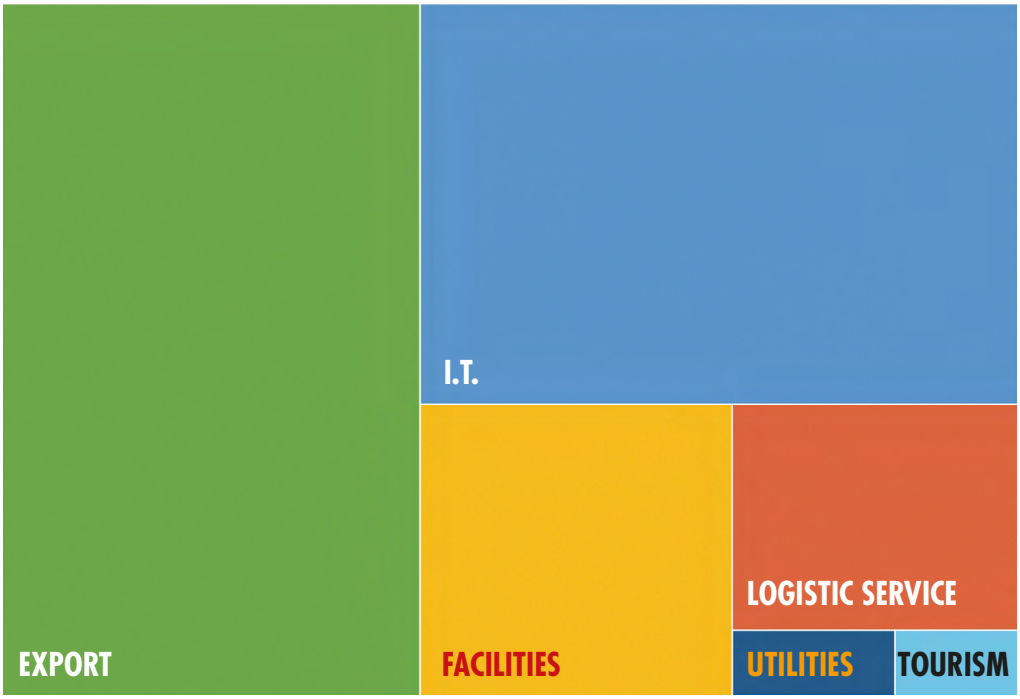
Fig. 2 – Mappa delle ZES nelle Filippine



(*fonte: elaborazione dell'autrice dati ufficiali forniti dalla PEZA).*

All'interno delle ZES ci sono diverse aziende coinvolte in varie attività (v. *Fig. 3*): imprese di esportazione, operanti in regime di libero scambio, di servizi, che producono beni destinati al mercato interno, pioneristiche, di servizi di pubblica utilità, di *facilities*, del turismo, dell'ambiente e dell'ICT. Fino al marzo di quest'anno, operano 3.725 aziende locatarie in varie ZES, in gran parte nei settori dell'esportazione e dell'IT. Altre aziende sono coinvolte in diversi affari quali *facilities*, servizi di logistica, turismo e servizi di pubblica utilità. Invece, quanto alla nazionalità, un numero significativo di aziende è locale, anche se esiste un nutrito gruppo di aziende estere e di *joint ventures*. I principali investitori esteri sono di nazionalità giapponese, sudcoreana e statunitense.

Fig. 3 – I settori delle aziende che operano nelle ZES



(fonte: elaborazione dell'autrice sui dati ufficiali forniti dalla PEZA).

La loro trasformazione

Le ZES nelle Filippine hanno assistito a significative trasformazioni dalla loro fondazione, in particolare, in termini di obiettivi, proprietà, gestione e tipologia di attività economiche delle aziende che vi operano. L'evoluzione può essere rappresentata in tre fasi: le *Export Processing Zones* (*EPZs*) (1970-94), le ZES trainate dal settore privato (1995-99) e le ZES incentrate sul settore dell'ICT (2000-ad oggi).

La prima fase di sviluppo è caratterizzata dalle EPZ lanciate dal governo nazionale alla fine degli anni Sessanta. Diversi decreti tracciarono la strada verso la fondazione di questa tipologia di ZES. Il *Republic Act 5490* del 1969 (conosciuto anche con il nome di *Export Processing Act*), fornì il quadro normativo alla creazione dei primi porti franchi di Mariveles e Bataan, nonché stabilì la *Foreign Trade Zone Authority* con il compito di sviluppare e amministrare le aree economiche speciali. Il decreto presidenziale n° 66 ha dato la spinta decisiva per la nascita della prima zona industriale di esportazione, la *Bataan Export Processing Zone* (*BEPZ*), nel 1972[8]. Questo stesso provvedimento legislativo ha affidato alla *Export Processing Zone Authority* (*EPZA*) la responsabilità di gestione di queste aree, concepite per dare slancio al commercio, favorire gli scambi con l'estero, favorire il processo di industrializzazione e imprimere un'accelerazione allo sviluppo nazionale. Negli anni Ottanta del XX secolo, il governo ha continuato a riformare e sviluppare le EPZ, fino ad arrivare – dieci anni più tardi – a realizzarne altre tre a capitale pubblico: la *Baguio City Export Processing Zone* (*BCEPZ*), la *Cavite Export Processing Zone* (*CEPZ*) e la *Mactan Export Processing Zone* (*MEPZ*). La produzione delle aziende che vi operano all'interno consiste in beni destinati prevalentemente all'esportazione, sebbene una parte residuale (il 30% del totale) possa essere venduta nel mercato domestico,

8Remedio, E.M. (1996), "Export Processing in the Philippines: A Review of Employment, Working Conditions and Labor Relations", *ILO Working Paper No. 77*, disponibile online al link https://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS_126169/lang--en/index.htm.

solo dopo aver ottenuto dei permessi speciali dalla EPZA. La nascita delle EPZ ha permesso alle Filippine di integrarsi con la rete di produzione globale e ha avuto come conseguenza visibile quella di dare avvio all'esportazione non più di prodotti agricoli bensì di beni intermedi. Come molte EPZ di prima generazione, queste zone economiche delle Filippine sono finanziate in maniera consistente con prestiti governativi ed esteri. Sfortunatamente, in alcuni casi, tali aree generano più costi che benefici[9]. La BEPZ, tra tutte, è stata largamente considerata un investimento tanto deludente quanto massiccio che ha fallito nell'ottenere i guadagni inizialmente stimati[10]. Ad ogni modo, a partire dagli anni Novanta, gli sforzi del governo si sono concentrati sull'intensificazione dei settori industriali orientati all'esportazione. A seguito dell'approvazione del *Medium-term Regional Development Plan for Region IV* (1989-92), è stata avviata la costruzione di grandi progetti infrastrutturali come autostrade, porti e complessi industriali in cinque province della regione di Southern Luzon (Calabarzon): Cavite, Laguna, Batangas, Rizal e Quezon. Il piano ha consentito a queste province di attrarre il cuore degli investimenti delle zone economiche, che diventarono così l'autentica potenza industriale del Paese. Nello stesso periodo, le basi militari statunitensi presenti sul territorio hanno chiuso i battenti e alcune di queste – Subic, Clark e Fort Bonifacio – sono state riconvertite in ZES sulla base del RA 7227 e il *Bases Conversion and Development Act* (*BCDA*) del 1992[11].

La seconda fase di sviluppo delle ZES è incentrata sulla liberalizzazione e il coinvolgimento del settore privato. Il *Republic Act 7916* del 1995 (conosciuto meglio come *Special Economic Zone Act*) permette alle aziende private di partecipare allo sviluppo e alla gestione delle aree economiche. La legge prevede, tra le altre cose, incentivi per le aziende che si occupano di attività diverse dall'esportazione come servizi commerciali, di pubblica utilità, *facilities* e attività immobiliari. Inoltre, la normativa ha creato la *Philippine Economic Zone Authority* (*PEZA*), un'agenzia governativa nata con il compito di promuovere gli investimenti, fornire assistenza e coordinare il sistema di incentivi delle ZES destinati a investitori e imprenditori. Inoltre, essa è stata incaricata di sovrintendere alle attività delle EPZ pubbliche esistenti. La partecipazione del settore privato e la presenza di incentivi per tutte quelle attività che concentrano la propria produzione in beni non destinati all'esportazione hanno segnato un ingente sviluppo delle aree economiche nel corso dei decenni successivi, arrivando a 32, mentre il numero di aziende locatarie nelle zone è cresciuto fino a toccare il tetto di massimo di 382. Inoltre, in questo periodo è stato ridefinito il ruolo del governo nelle ZES, passando da essere il principale operatore e addetto allo sviluppo a regolatore e soprintendente.

La terza fase dello sviluppo delle ZES si è concentrata sul settore dell'ICT. All'inizio del nuovo millennio, il potenziale di questo settore è salito alla ribalta delle cronache, in particolare con il *Business Processing Outsourcing* (*BPO*). Il settore privato, e nello specifico il settore immobiliare, si è avventurato nell'industria dei servizi BPO e ha chiesto il sostegno del governo[12]. Le autorità hanno risposto

---

[9] Facility for Investment Climate Advisory Services (2008), *Special Economic Zones: Performance, Lessons Learned, and Implications for Zone Development*, Washington D.C.: World Bank.

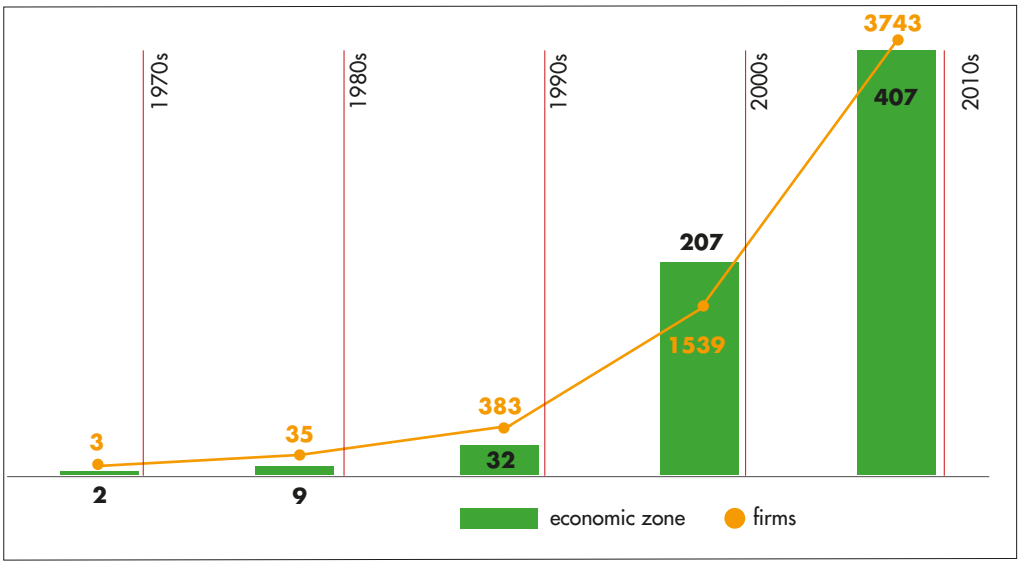
[10] Warr, P. (1989), "Export Processing Zones: The Economics of Enclave Manufacturing", *World Bank Research Observer*, Vol. 4 (1), pp. 65-87, disponibile online al link https://www.jstor.org/stable/3986349.

[11] Cfr. Republic Act No. 7227: The Bases Conversion and Development Act (1992), Republic Act No. 7916: The Special Economic Zone Act (1995).

[12] Raquiza, A.R. (2015), "The BPO Industry and the Philippine Trade in Services: Boon or Bane?", in Lambregts, B., Beerepoot, N. e Kloosterman, R.C. (a cura di) (2016), *The Local Impact of Globalization in South and Southeast Asia: Offshore Business Processes in Services Industries*, Londra e New York: Routledge, pp. 46-59.

prontamente alle richieste del settore privato, emendando lo *Special Economic Zone Act* nel 2000[13], prevedendo incentivi ai centri e ai parchi tecnologici, alle aziende di IT e ai fornitori di servizi. Gran parte dei parchi industriali cominciarono a sorgere nell'area metropolitana di Manila, che cominciava a costellarsi di centri di affari avanzati e a riempirsi di forza lavoro qualificata. Visto il successo riscosso, fu approvata una serie di delibere successive con le quali si stabilivano altre ZES sul territorio nazionale: Zone economiche turistiche (2002), parchi medico-turistici e aree destinate ai servizi per la Terza età (2006) e zone economiche agro-industriali (2007). Gli incentivi all'industria dell'ICT hanno favorito una crescita delle ZES senza precedenti nella storia del Paese: il loro numero è quasi raddoppiato, da 207 aree nel periodo 2000-09 a 407 nel 2020, con il numero delle aziende locatarie cresciuto fino a raggiungere la cifra di 3.725 (v. *Fig. 4*). Il settore ha inoltre innescato una profonda trasformazione delle attività economiche all'interno delle ZES. Fino agli anni Novanta, le aziende si dedicavano prevalentemente ad attività manifatturiere e alla produzione di beni intermedi come radio, televisioni, apparecchi di comunicazione, macchinari elettrici e altri prodotti come automobili, rimorchi e semi-rimorchi. A partire dal 2000, la maggior parte delle aziende si dedica ad attività basate su servizi e conoscenza, come ad esempio il BPO, lo sviluppo di software, call center, settore immobiliare e stoccaggio. Questo cambiamento nella composizione delle attività produttive all'interno delle ZES riflette la trasformazione strutturale dell'intera economia filippina, che dagli anni Novanta dipende per circa la metà dal settore dei servizi.

Fig. 4 – Numeri aggregati di ZES e aziende tra gli anni Settanta e il 2020



(elaborazione dell'autrice su dati forniti dalla PEZA).

Conclusioni

Le Filippine hanno portato avanti con successo lo sviluppo delle ZES. Il loro numero è aumentato drasticamente nei due decenni trascorsi. I centri e i parchi tecnologici rappresentano la più diffusa tipologia di aree economiche speciali. In gran parte di esse operano aziende private, mentre sono poche quelle sotto la supervisione pubblica. La distribuzione geografica mostra diversi modelli. I

[13] Republic Act No. 8748: An Act Amending Republic Act No. 7916 (1999), disponibile online al link https://www.officialgazette.gov.ph/1999/06/01/republic-act-no-8748/.

parchi e i poli tecnologici, assieme alle aree economiche manifatturiere, tendono a concentrarsi in poche aree relativamente sviluppate del Paese. Al contrario, le zone agro-industriali e quelle del turismo sono sparse a macchia d'olio in tutto il territorio nazionale.

In maniera del tutto simile alle esperienze di molti altri Paesi, le ZES hanno trasformato le Filippine in diversi aspetti, in particolare per quanto riguarda l'orientamento delle politiche, la proprietà, la gestione e la composizione dei settori economici. Per riassumere, l'evoluzione delle ZES può essere divisa in tre fasi: le EPZ a guida governativa (1970-94); le ZES con alta concentrazione del settore privato (1995-99) e le ZES imperniate sulle aziende del settore ICT (2000-ad oggi). Il passaggio dalle ZES controllate dal governo e orientate all'esportazione a quelle totalmente liberalizzate e in cui operano aziende del settore privato ha inaugurato un periodo di grande sviluppo economico. Peraltro, il successo delle ZES tecnologiche ha dato ulteriore slancio alle aree economiche e alle aziende che operano al loro interno. La composizione settoriale all'interno di queste aree è cambiata, privilegiando non più le attività manifatturiere bensì quelle dei servizi.

Traduzione dall'inglese a cura di Raimondo Neironi

Questo articolo è apparso nel numero di RISE
"Le Zone Economiche Speciali nel Sudest asiatico", Vol. 5 (2), 2020.

Tra crescita economica e problemi geopolitici: il Laos e le sue ZES

Fabio Figiaconi

indice △

Il 1986 rappresenta uno spartiacque fondamentale nella storia del Laos in quanto, a tale anno, risale l'introduzione da parte del Partito Rivoluzionario del Popolo Laotiano del cosiddetto *Chintanakan Mai* ("Nuovo pensiero"), da intendersi come un differente "approccio ideologico" da mettere in atto in ambito politico, sociale ed economico[1]. La principale caratteristica di questo nuovo impianto di idee era una cauta apertura del Paese agli input esterni, segnando di fatto una cesura rispetto al rigido e isolato sistema di stampo socialista creato alla fine della guerra civile nel 1975. A livello economico, ciò ha comportato l'avvio di una serie di riforme "di mercato", come ad esempio l'eliminazione del controllo sui prezzi e l'incoraggiamento dell'iniziativa privata in agricoltura e nel settore manifatturiero[2]. Il risultato di queste politiche è stato sorprendente: se nel 1986 il PIL laotiano si attestava a 1,77 miliardi di dollari, nel 2019 esso era arrivato a oltre 18 miliardi, con una crescita media del 6,4% su base annua[3], indubbiamente una delle migliori prestazioni a livello mondiale.

All'interno di questo quadro di sviluppo economico, negli ultimi due decenni un ruolo non marginale è stato giocato dalle Zone Economiche Speciali (ZES) presenti nel Paese. Concretamente, esse sono definite come "aree delimitate geograficamente all'interno delle quali i governi facilitano l'attività industriale attraverso incentivi fiscali e regolatori e supporto infrastrutturale"[4]. A partire dagli anni Novanta, negli Stati del Sudest asiatico si è avuto un incremento significativo del numero di tali zone, fatto strettamente legato alla volontà di emulare il successo ottenuto dalle ZES cinesi appena un decennio prima nell'attrarre investimenti diretti esteri (IDE[5]).

Il Laos è stato uno degli attori regionali più attivi in questo processo. La prima ZES a essere stata creata nel Paese fu quella di Savan-Seno nella provincia di Savannakhet, fondata nel 2002 su iniziativa del governo come "esperimento" per testare nuove modalità di sviluppo economico[6]. Pochi anni dopo, le autorità del Paese si sono adoperate per creare un quadro normativo e istituzionale coerente che supportasse lo sviluppo di altre aree simili, dapprima con la legge sulla promozione degli investimenti del 2009[7], poi con un decreto del primo ministro

---

[1] Yamada, N. (2018), "Legitimation of the Lao People's Revolutionary Party: Socialism, Chintanakan Mai (New Thinking) and Reform", *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 48 (5), pp. 717–38.

[2] Menon, J. e Warr, P. (2013), "The Lao Economy: Capitalizing on Natural Resource Exports", *Asian Development Bank's Economics Working Paper Series*, n° 330, disponibile online al link https://www.adb.org/sites/default/files/publication/30138/economics-wp330-lao-economy.pdf.

[3] Banca mondiale (2020), "Lao PDR Data", disponibile online al link https://data.worldbank.org/country/lao-pdr.

[4] United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2019), "World Investment Report 2019", disponibile online al link https://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=2460.

[5] Figiaconi, F. e Lodetti C.A. (2020), "South-East Asian Special Economic Zones Are Becoming Geopolitical", *ISPI Commentary*, 17 luglio, disponibile online al link https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/south-east-asian-special-economic-zones-are-becoming-geopolitical-26958.

[6] Xinhuanet (2017), "Lao gov't aims to promote SEZ management", 7 aprile.

[7] Assemblea nazionale della Repubblica Democratica Popolare del Laos (RDPL) (2009), "Legge sulla promozione degli investimenti", 8 luglio 2009, disponibile online al link https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/lao_e/WTACCLAO18A1_LEG_1.pdf.

nel 2010, che ha unificato i regolamenti e le modalità operative per impiantare una ZES[8], e infine con la creazione del Comitato laotiano per lo sviluppo e la gestione delle ZES, un'agenzia del governo con il ruolo di centro di coordinamento per tutti gli attori coinvolti in tali aree.

La repentina crescita di importanza delle ZES nelle strategie della leadership laotiana risulta evidente se si analizzano i piani nazionali di sviluppo socio-economico, cioè i documenti ufficiali pubblicati a cadenza quinquennale dal governo contenenti, tra le altre cose, la lista dei settori chiave su cui puntare per ottenere crescita e sviluppo. Nel sesto (2006-10[9]) e settimo (2010-15[10]) Piano lo spazio dedicato alle ZES era limitato sotto molti aspetti; nell'ottavo Piano (2016-20), invece, il ruolo delle ZES è di assoluta importanza, come testimoniato ad esempio dalla posizione nel testo della sezione loro dedicata, collocata subito dopo quella relativa ai fondamentali settori finanziario e bancario, e dalla dovizia di dettagli tecnici forniti[11]. Unendo tutti questi dettagli, è possibile concludere che a partire da circa dieci anni fa, e soprattutto nell'ultimo quinquennio, si è avuta una decisa accelerazione verso lo sviluppo delle ZES, considerate come uno dei principali volani di crescita del Paese.

Stando ai dati ufficiali, sono attualmente tredici le ZES presenti nel Paese: Savan-Seno, il "Triangolo d'oro", Boten, *Vientiane Industrial and Trade Area* (*VITA Park*), Phoukhyo, Saysetha, Thatluang Lake, Dongphosy, Long Thang, Thakhek, Champasack, Luang Prabang e Dongphosy 2. Secondo un report del Comitato laotiano per lo sviluppo e la gestione delle ZES, alla fine del 2018 il totale degli IDE in queste aree ammontava a 5,7 miliardi di dollari con 806 società operative, il 26,34% nel settore industriale, il 25,26% nel settore del commercio e il 48,4% nel settore dei servizi. Il valore totale dei beni industriali prodotti all'interno di queste ZES si attestava a 1,75 miliardi di dollari, a fronte però di soli 38 milioni di dollari di tasse raccolte. Anche le cifre relative al numero di occupati appaiono in chiaroscuro, con i lavoratori laotiani che avevano ottenuto solo 12.596 posizioni sul totale delle 55.771 create[12].

Guardando questi dati, pare evidente che il governo laotiano, nell'istituire le tredici ZES, abbia deciso di scegliere altre priorità rispetto a politiche fiscali o di occupazione, preferendo invece concentrarsi sull'attrarre IDE e *know-how* di compagnie internazionali e mettendo così il Paese "sulla mappa" delle catene globali del valore presenti nel Sudest asiatico. Se infatti si osserva la collocazione geografica delle ZES laotiane, risulta evidente come la maggior parte di esse sia collocata a ridosso dei confini, in particolare quelli con la Cina, il Myanmar e, soprattutto, la Thailandia. Tale posizionamento è dovuto principalmente allo sviluppo, a partire dagli anni Novanta, dei cosiddetti "corridoi economici" nell'ambito dell'iniziativa *Greater Mekong Subregion* (*GMS*), fondata e coordinata dalla Banca asiatica di sviluppo (*Asian Development Bank, ADB*). Nel dettaglio, un corridoio economico può essere definito come l'area a ridosso di una grande

[8] Segreteria del primo ministro della RDPL (2010), "Decreto sulle Zone Economiche Speciali e sulle zone economiche specifiche del Laos", 26 ottobre 2010, disponibile online al link https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/lao_e/WTACCLAO20A1_LEG_3.pdf.

[9] Governo della RDPL (2006), "Sesto piano nazionale di sviluppo socio-economico", disponibile online al link https://www.preventionweb.net/files/15958_6thnsedplaos.pdf.

[10] Governo della RDPL (2011), "Settimo piano nazionale di sviluppo socio-economico", disponibile online al link https://planipolis.iiep.unesco.org/en/2011/seventh-five-year-national-socio-economic-development-plan-2011-2015-6293.

[11] Governo della RDPL (2016), "Ottavo piano nazionale di sviluppo socio-economico", disponibile online al link https://laopdr.un.org/en/13284-8th-national-socio-economic-development-plan-2016-2020.

[12] Vientiane Times (2020), "Special economic zones in Laos attract huge investments and create jobs", 6 febbraio.

arteria stradale transnazionale ospitante una serie di industrie, infrastrutture e attività commerciali, che si trova così ad avere un forte volume di interscambio di merci e persone. A livello geografico, la GMS comprende la Cambogia, il Laos, il Myanmar, la Thailandia e il Viet Nam, nonché le due provincie cinesi dello Yunnan e del Guangxi. All'interno di questa macroregione sono stati identificati e costantemente migliorati tramite progetti infrastrutturali tre corridoi economici principali: quello Nord-Sud, quello Est-Ovest e quello meridionale, ognuno dei quali con alcune diramazioni secondarie[13]. Un recente studio dell'ADB mostra il nesso fra questi corridoi e le ZES laotiane, illustrando come la maggioranza di esse è collocata in prossimità di tali arterie economiche[14].

La decisione di collocare le ZES presso questi fondamentali snodi si è rivelata vincente soprattutto nel rendere logisticamente conveniente per le imprese estere operare nel Paese. Esemplare è il caso del Giappone. Recentemente, molte imprese del Sol Levante basate in Thailandia hanno deciso di spostare alcuni dei loro processi produttivi nei più economicamente convenienti Stati limitrofi, tra cui appunto il Laos. Attraverso questo sistema, conosciuto come "Thailand plus one strategy[15]", nel Paese sono arrivate imprese giapponesi di primo piano come Toyota e Nikon. Oltre a quelle del Giappone, all'interno di queste aree operano imprese di vari altri Stati come il Viet Nam, la Thailandia, la Corea del Sud, la Francia e la Malaysia, ognuno con un peso specifico variabile[16].

Negli ultimi anni, tuttavia, uno Stato in particolare è emerso come attore principale sulla scena delle ZES laotiane: la Cina. Nell'ambito dei progetti legati alla *Belt and Road Initiative*, Pechino è attualmente il primo investitore nel Paese ed è attiva nel finanziare mega-progetti, come ad esempio la linea ferroviaria ad alta velocità tra Vientiane, capitale del Laos, e la provincia cinese dello Yunnan[17]. Questo ruolo di primo piano coinvolge anche le ZES; in particolare, un interessante caso-studio è quello della zona denominata il "Triangolo d'oro", situata all'intersezione tra il Laos, la Thailandia e il Myanmar. Qui, gli investimenti cinesi non sono stati indirizzati in imprese manifatturiere, quanto piuttosto in progetti di *real estate* e soprattutto nella costruzione di strutture ricettive e casinò rivolti a una clientela esclusivamente cinese che, stante l'illegalità del gioco d'azzardo nella Repubblica Popolare Cinese, è attirata sia dalla vicinanza alla madrepatria sia soprattutto dalla quasi totale mancanza di controlli fiscali all'interno dell'area[18]. Oltre alle scommesse, l'assenza di vigilanza ha permesso anche il prosperare di altre attività illegali di vario genere, come traffico di droga, di esseri umani e di specie protette di animali, tanto che nel 2018 le autorità statunitensi hanno posto la società cinese che gestisce l'area nella lista nera delle organizzazioni criminali[19].

---

[13] Greater Mekong Subregion (2017), "Economic Corridors in the Greater Mekong Subregion", disponibile online al link: https://greatermekong.org/content/economic-corridors-in-the-greater-mekong-subregion.

[14] Banca asiatica di sviluppo (2018), "The Role of Special Economic Zones in Improving Effectiveness of Greater Mekong Subregion Economic Corridors", disponibile online al link: https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/470781/role-sezs-gms-economic-corridors.pdf.

[15] Tongurai, J. e Fujioka, T. (2017), "Thailand-Plus-One Strategy: Practices of Japanese Firms in the Greater Mekong Subregion", *FIIB Business Review*, Vol. 6 (4), pp. 3-9.

[16] Open Development Mekong (2019), "Special Economic Zones in Context", 9 settembre.

[17] Freeman, N. (2019), "Can Laos profit from China rail link despite being US$1.5 billion in debt?", *South China Morning Post*, 10 dicembre.

[18] South China Morning Post (2015), "Jungle Vegas: How China's gamblers are pouring into a casino in Laos' notorious Golden Triangle", 15 agosto.

[19] Yap, J. (2018), "Laos Golden Triangle Casino Hit with US Sanctions", *Laotian Times*, 1° febbraio.

Recentemente, poi, gruppi cinesi hanno manifestato un forte interesse a investire in progetti di sviluppo immobiliare, commerciale e infrastrutturale anche nella ZES di Boten, situata nel Laos settentrionale. Alla fine del 2019, la ministra laotiana per l'Industria e il Commercio ha effettuato una visita in Cina per firmare accordi in tal senso, che prevederebbero la concessione in *leasing* dei terreni all'interno dell'area agli investitori cinesi per novant'anni[20]. Secondo alcune voci, in questo caso l'obiettivo strategico sarebbe quello di fare della zona uno snodo cruciale dei trasporti, in grado di facilitare l'espansione delle attività di Pechino in Laos[21]. In considerazione di ciò, la fortissima presenza cinese e l'interessata inerzia da parte delle autorità laotiane hanno spinto gli analisti a definire queste ZES come vere e proprie "enclave cinesi[22]", slegate dal territorio laotiano circostante.

In conclusione, per molti versi il bilancio dell'esperienza del Laos con le ZES può dirsi positivo. Se da un lato è vero che, a causa delle condizioni estremamente vantaggiose concesse agli investitori, tali aree non contribuiscono in modo rilevante al bilancio statale e alla creazione di occupazione, dall'altro lato è opportuno sottolineare come esse abbiano avuto un ruolo cruciale nell'attrarre IDE e nel permettere al Paese di integrarsi con discreto successo all'interno delle catene globali del valore presenti nel Sudest asiatico. Nei prossimi mesi si dovrebbero concludere le discussioni relative all'elaborazione del nono Piano nazionale di sviluppo socio-economico relativo al quinquennio 2021-25. Secondo alcune anticipazioni, la priorità principale identificata dai decisori politici è puntare a una crescita sostenibile, bilanciata e di qualità[23]. Se dunque tali principi verranno effettivamente applicati nei riguardi delle ZES, ad esempio istituendo maggiori controlli e cercando di avere un bilanciamento tra gli investitori esteri, non è da escludere che esse possano continuare a giocare un ruolo importante per il Laos, consolidando così il trend degli anni passati. Se, invece, tali buoni propositi verranno disattesi, per esempio cedendo ulteriormente al richiamo dei finanziamenti facili cinesi e scivolando così maggiormente nella "trappola del debito[24]", c'è il rischio che molte di queste aree diventino di fatto dei corpi estranei in mano straniera all'interno dello Stato, non portando più alcun rilevante beneficio economico al Paese ma diventando invece delle pedine del "grande gioco" che negli ultimi anni sta prendendo sempre più piede nella regione del Mekong e, più in generale, nell'Indo-Pacifico[25].

Questo articolo è apparso nel numero di RISE
"Le Zone Economiche Speciali nel Sudest asiatico", Vol. 5 (2), 2020.

[20] Macan-Markar, M. (2019), "China digs Laos in deeper with flurry of SEZs", *Nikkei Asian Review*, 23 dicembre.

[21] Strangio, S. (2016), "The Rise, Fall and Possible Renewal of a Town in Laos on China's Border", *The New York Times*, 6 luglio.

[22] The Economist (2020), "South-East Asia is Sprouting Chinese Enclaves", 30 gennaio.

[23] Xinhuanet (2020), "Lao gov't drafts 9th 5-year socio-economic development plan", 14 febbraio.

[24] Strangio, S. (2020), "Laos Stumbles Under Rising Chinese Debt Burden", *The Diplomat*, 7 settembre, disponibile online al link https://thediplomat.com/2020/09/laos-stumbles-under-rising-chinese-debt-burden/.

[25] Figiaconi, F. (2020), "Geopolitical Competition in the Indo-Pacific: the Mekong Region", *ISPI Commentary,* 2 aprile, disponibile online al link https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/geopolitical-competition-indo-pacific-mekong-region-25627.

La creazione di ZES come politica di industrializzazione in Myanmar[1]

Giuseppe Gabusi e **Michele Boario**

indice △

Una riuscita combinazione di protezionismo e sostegno alle esportazioni nella seconda metà del XX secolo ha consentito a numerosi Paesi asiatici di entrare in una fase di modernizzazione e diventare rapidamente economie industrializzate. Il Myanmar non ha seguito questa strada. Il regime militare del generale Ne Win ha cercato di raggiungere l'autosufficienza produttiva, e dopo aver vietato tutti gli investimenti stranieri si è avventurato inopinatamente nella palude dell'autarchia portando il Paese a una catastrofe economica e a una fortissima povertà. Nonostante una serie di timidi tentativi negli anni Ottanta e Novanta per cambiare queste disastrose politiche, è stato solo dopo le elezioni del 2011 che il Paese ha intrapreso seriamente un processo di riforma per aprire l'economia e favorire lo sviluppo introducendo incentivi di mercato.

Dopo l'inizio del mandato del presidente Thein Sein, e poi soprattutto in seguito all'elezione di Aung San Suu Kyi al Parlamento nel 2012, è diventato chiaro che il Paese stava iniziando un percorso di trasformazione profonda destinato a produrre un cambiamento politico, sociale ed economico irreversibile. Le possibili spiegazioni e le cause di un processo di riforma socio-economica sono sempre molteplici: tuttavia il fattore esterno più importante nel caso del Myanmar può essere facilmente individuato nell'interazione tra gli Stati Uniti e la Cina. La decisione dell'amministrazione di Barack H. Obama di impegnarsi nuovamente nel Sudest asiatico e in particolare in Myanmar, condizionata alla verifica di effettivi progressi nel rispetto dei diritti umani e all'adozione di strumenti di governo più democratici, ha fornito al presidente Thein Sein lo spazio politico per liberare il Paese dall'influenza esclusiva cinese e avviare il processo di riforma. A livello interno è più difficile individuare uno specifico fattore predominante: qui vogliamo solo ricordare che la democratizzazione e il miglioramento dei diritti umani sono anche stati il risultato di una crescente richiesta di cambiamento da parte delle organizzazioni della società civile, dei monaci e del popolo birmano guidato da Aung San Suu Kyi nel periodo di scontri e proteste che hanno drammaticamente segnato il periodo compreso tra il 1988 e il 2012[2].

Sul piano economico, si può ritenere abbia avuto un ruolo importante la consapevolezza da parte delle gerarchie militari di aver fallito nel tentativo di sviluppare il Paese, portando così all'adozione nel 2012 del "Quadro per le riforme economiche e sociali" (FESR) che ha stabilito l'obiettivo per il Myanmar di diventare un Paese moderno, sviluppato e integrato a livello globale nel medio termine, delineando quattro priorità per il nuovo governo: 1) sviluppo e crescita per avvicinarsi alle economie globali; 2) equità nella distribuzione delle risorse; 3) sviluppo incentrato sulle persone; 4) raccolta affidabile e accurata dei dati

[1] Questo articolo è un estratto da Gabusi, G. e Boario, M. (2021), "Industrial Policy and Special Economic Zones: Engaging Transformation in a Globalised World", in Simpson, A. e Farrelly, N. (a cura di), *Myanmar: Politics, Economy and Society*, Abingdon e New York: Routledge, pp. 69-94.

[2] Boario, M. (2017), "Myanmar in Southeast Asia", in Goldstein, A.E. e Culver, J., Nomos & Khaos 2017 Nomisma Economic and Strategic Outlook.

statistici[3]. La prima di queste priorità è stata centrata sul "principio di *catching-up industrialisation*", cioè la possibilità di una rapida convergenza verso livelli di industrializzazione avanzati, idea che del resto era in linea con l'esperienza di altre nazioni del Sudest asiatico e – al pari di queste ultime – richiedeva per il Myanmar l'aiuto di capitali stranieri. Pertanto, nel novembre 2012 il governo ha promulgato una nuova legge sugli investimenti esteri, nonché una legge per regolare l'utilizzo della valuta straniera. Successivamente, nel gennaio 2014, è stata promulgata la legge sulle Zone Economiche Speciali (ZES) e nel 2015 sono stati approvati i relativi regolamenti attuativi, con l'obiettivo di favorire la trasformazione strutturale del Paese nella direzione dell'industrializzazione.

Detta legge prevede che le imprese che operano nelle ZES abbiano diritto ad utilizzare i terreni che gli vengono assegnati in leasing per un periodo che può durare fino a settantacinque anni. Sono inoltre previsti numerosi incentivi, e tra questi si può ricordare l'esenzione dall'imposta sul reddito per i primi sette anni di attività; inoltre, poiché le ZES sono trattate come aree "fuori dal Paese", le imprese sono anche esentate dalle imposte sul valore aggiunto e dai dazi doganali sulle importazioni di materie prime, materiali da costruzione e macchinari[4]. Dal punto di vista organizzativo, la legge prevede che le ZES siano gestite da un comitato interministeriale centrale con un ruolo di indirizzo generale, un organo direttivo centrale e un comitato di gestione misto pubblico-privato con un ruolo operativo: si tratta indubbiamente di un'organizzazione di tipo *top-down* con un ruolo molto ampio giocato dal governo. In seguito all'emanazione della legge, è iniziata la pianificazione per lo sviluppo di due ZES: Thilawa, a circa venti chilometri da Yangon, e Kyaukpyu (sull'isola di Ramree nello Stato Rakhine). Una terza zona, Dawei, nella regione di Tanintharyi, era già stata istituita nel 2008[5]. Confrontando le caratteristiche di queste ZES con la classificazione della Banca mondiale, le si può considerare come *Export-trading Zones* (*ETZ*[6]) con una chiara divisione del lavoro: attività manifatturiere leggere a Thilawa, industrie pesanti e manifatturiere a Dawei e petrolchimiche a Kyaukpyu. È anche interessante notare che le tre ZES sono effettivamente una joint venture con un Paese straniero: il Giappone per Thilawa, la Thailandia per Dawei e la Cina per Kyaukpyu. Dal 2015, anche il Giappone ha mostrato interesse per Dawei, impegnando 800 milioni di dollari attraverso la *Japan International Cooperation Agency* (*JICA*).

In tutti e tre i casi, l'istituzione delle ZES ha richiesto un vasto accaparramento di terre, causando preoccupazioni e proteste a livello locale[7] e anche a livello internazionale[8]. Inoltre, nel caso di Dawei, le proteste locali contro un sito industriale che avrebbe rovinato il paesaggio naturale, l'esistenza di problemi

---

[3] Ministero della pianificazione nazionale e dello sviluppo economico, Governo del Myanmar (2012), "Framework for Economic and Social Reforms 2012-2015: Policy for 2012-2015 Towards the Long-term Goals of the National Comprehensive Development Plan", Naypyitaw, p. 23, disponibile online al link http://www.eaber.org/sites/default/files/FESR%20Official%20Version%20-%20Green%20Cover.pdf.

[4] Directorate of Investment and Company Administration (DICA) (2020), "Data and Statistics", disponibile online al link https://www.dica.gov.mm/en/data-and-statistics.

[5] Lall, M. (2016), *Understanding Reform in Myanmar: People and Society in the Wake of Military Rule*, London: Hurst & Company, p. 141.

[6] Foreign Investment Advisory Service (FIAS) (2008), "Special Economic Zones: Performance, Lessons Learned, and Implications for Zone Development", Washington, DC: The World Bank Group.

[7] Pyae Phyo Maung e Wells, T. (2018), "Advocacy Organizations and Special Economic Zones in Myanmar", in Chambers, C., McCarthy, G. e Chambers, J. (a cura di), *Myanmar Transformed? People, Places and Politics*, Singapore: ISEAS – Yusof Ishak Institute, pp. 161-79.

[8] International Commission of Jurists (ICJ) (2017), *Special Economic Zones in Myanmar and the State Duty to Protect Human Rights*, Geneva: ICJ: Geneva, disponibile online al link https://www.icj.org/wp-content/uploads/2017/02/Myanmar-SEZ-assessment-Publications-Reports-Thematic-reports-2017-ENG.pdf.

infrastrutturali e la mancanza di sostegno finanziario hanno convinto la Italian Thai Development Company impegnata nello sviluppo della zona ad abbandonare il progetto nel 2012. Nel 2013 è poi stata lanciata una nuova offerta su un progetto in scala ridotta, aggiudicata dalla stessa azienda (ormai priva del partner italiano). Il piano era ora quello di creare una zona di ventisette chilometri quadrati, da sviluppare in quattro fasi (tre fasi di sette chilometri quadrati ciascuna e una di sei). Nel frattempo, però, l'esodo dei lavoratori verso la vicinanza Thailandia, dove i salari sono molto più alti, è divenuto un nuovo problema in grado di compromettere l'intera iniziativa[9].

La ZES di Kyaukpyu comprende un porto d'alto mare, una centrale elettrica e diverse fabbriche petrolchimiche. In questo caso, la preoccupazione principale è la mancanza di ricadute positive per il resto dell'economia, visto che la ZES sembra servire solo gli interessi della Cina. In effetti, almeno per ora, il porto è collegato esclusivamente a condutture che trasferiscono petrolio e gas verso la provincia cinese dello Yunnan[10]. Thilawa è invece una ZES di 2.400 ettari, sviluppata da un consorzio tra aziende giapponesi (tra cui Mitsubishi, Sumitomo e Marubeni) e la cooperazione giapponese (JICA). Le aziende e le agenzie per la cooperazione allo sviluppo nipponiche hanno investito molto nel Paese, in continuità con la dottrina Fukuda del 1977 volta a proiettare il Giappone come potenza civile e partner economico nel Sudest asiatico[11]. La ZES di Thilawa comprende un porto e una centrale elettrica, e per la sua vicinanza all'hub commerciale di Yangon, nonché la qualità relativamente buona delle infrastrutture nelle aree limitrofe, e il grande interesse delle multinazionali giapponesi, è indubbiamente la più avanzata e promettente delle tre.

Sotto il governo NLD, a partire dal suo insediamento all'inizio del 2016, gli obiettivi delle politiche economiche e industriali non sono cambiati in modo significativo. Pur sottolineando maggiormente la richiesta di responsabilità sociale e la sostenibilità economica, il nuovo governo è rimasto impegnato nel processo di liberalizzazione economica, sviluppo del settore privato, inclusione sociale e industrializzazione. L'approvazione di nuove leggi sugli investimenti, sulle società di diritto privato e sulla finanza, da parte della NLD, nel periodo 2016-18, sono chiaramente nel solco del processo di riforma avviato dal governo Thein Sein. La continuità della riforma economica può essere vista in termini di contenuti, ma anche di *policymakers*: il *Myanmar Sustainable Development Plan* (*MSDP*) approvato nel 2018 è stato, infatti, formulato sotto la supervisione del viceministro della Pianificazione e delle Finanze, Set Aung, che ha ricoperto lo stesso ruolo anche all'interno del precedente governo guidato dall'*Union Solidarity and Development Party* (*USDP*).

Sebbene gli obiettivi e le strategie economiche non siano cambiati, il ritmo delle riforme ha purtroppo subito un rallentamento significativo e una significativa perdità di incisività sotto la nuova guida NLD. Prima dell'approvazione del MSDP, le politiche economiche della NLD sono state criticate per la mancanza di obiettivi dettagliati, assenza di priorità chiaramente definite e relativi piani d'azione. Le debolezze del governo nell'attuazione delle nuove politiche continuano tuttora a minare il processo di riforma e la comunità imprenditoriale, sia a livello locale sia internazionale, è diventata sempre più critica nei confronti

[9] Lall, *op. cit.*, p. 141.

[10] *Ivi*, p. 142.

[11] *Ivi*, p. 156.

della leadership economica NLD[12]. Una chiara conseguenza di tale situazione è il calo degli Investimenti Diretti Esteri (IDE) approvati, diminuiti da 9,48 miliardi di dollari nel 2015-16 a 6,65 miliardi di dollari nel 2016-17[13].

Ciò detto, la continuità tra le politiche economiche di Thein Sein e la linea del governo NLD è evidente anche nel caso delle ZES, ma anche in questo ambito i più recenti sviluppi mostrano un quadro non semplice. Per quanto riguarda la ZES di Dawei, nell'agosto 2015 al consorzio guidato dall'Italian Thai Development Company si sono aggiunte altre società, ma i progressi sono stati molto lenti e anche se il progetto è stato aggiornato con un obiettivo a lungo termine di ampliamento per 196,5 chilometri quadrati, a causa di preoccupazioni ambientali e dell'assenza di piani per la mitigazione dei rischi, il progetto relativo alla costruzione di un porto in acque superficiali insieme a tutte le altre componenti (terminale per il gas liquido, zona industriale, centrale elettrica, area residenziale, sistema di telecomunicazioni, serbatoio d'acqua) è stato bloccato. Recentemente, a seguito di un tentativo di rilancio dell'iniziativa, il comitato direttivo ha riconfermato l'obiettivo della realizzazione del porto, e individuato l'energia elettrica e l'aggiornamento stradale di Kachanbur come priorità per i prossimi cinque anni. Dal punto di vista finanziario, la ZES ha ottenuto un prestito di 130 milioni di dollari dalla *National Science and Technology Development Agency* (*NSTD*), l'agenzia nazionale thailandese per lo sviluppo. Una volta finalizzato il contratto di prestito e condotti gli studi di impatto per questa fase di rilancio, le attività iniziali dovrebbero essere dedicata alla produzione manifatturiera leggera. Rimane però da vedere se anche questo nuovo tentativo di rilancio non si bloccherà per la presenza delle numerose esternalità negative discusse precedentemente, oltre al mutato quadro geopolitico del Paese.

Dopo la durissima repressione da parte dell'esercito birmano contro la minoranza etnica dei musulmani Rohingya, nell'agosto 2017, e il conseguente raffreddamento dei rapporti con l'Occidente, il pendolo degli affari internazionali del Myanmar si è nuovamente spostato verso la Cina. Inevitabilmente, le conseguenze sulle strategie industriali del Myanmar non si sono fatte attendere e così, a novembre 2017, la Consigliera di Stato Aung San Suu Kyi ha presentato la proposta di costruire un corridoio economico tra Cina e Myanmar (*China-Myanmar Economic Corridor*, *CMEC*), come parte della *Belt and Road Initiative* (*BRI*[14]). Un memorandum d'intesa tra i due Paesi era già stato firmato nel settembre 2018, ma ora le autorità statali del Kachin hanno deciso di procedere operativamente e realizzare una nuova zona industriale in collaborazione con la società d'investimento cinese Yunnan Tengchong Heng Yong. La nuova zona di sviluppo economico sarà creata a Myitkyina, nello Stato Kachin, dopo la firma di un accordo specifico con la Cina. Il progetto vale quattrocento milioni di dollari e ospiterà più di cinquecento imprese, attive nella trasformazione agricola e nella logistica, su un'area di circa 4.700 acri nel villaggio di Namjim[15].

La visita del presidente cinese Xi Jinping in Myanmar nel gennaio 2020 e la firma di un accordo per il porto profondo di Kyaukpyu, del valore di 1,3 miliardi di dollari, è

---

[12] Stokke, K., Vakulchuk, R. e Øverland, I. (2017), *Myanmar: A Political Economy Analysis*, Oslo: Norwegian Institute of International Affairs, disponibile online al link https://reliefweb.int/report/myanmar/myanmar-political-economy-analysis.

[13] DICA, *op. cit.*

14 Nan Lwin (2018), 'Gov't Signs MoU with Beijing to Build China-Myanmar Economic Corridor', *The Irrawaddy*, 13 settembre.

[15] Nan Lwin (2019), 'Master Plan Prepared for Chinese-Backed Kachin Economic Zone: State Minister', *The Irrawaddy*, 8 luglio.

un altro importante passo nella creazione del CMEC[16]. La grande iniezione di capitali prevista rappresenta una forte spinta alla strategia delle ZES. Comunque, il vero vantaggio per il Paese di questi investimenti cinesi resta da dimostrare, considerando le problematiche esistenti di *land grabbing* e di sostenibilità sociale e ambientale.

Appare dunque chiaro che il potenziale economico e sociale dei progetti per le ZES in corso in Myanmar è assai diversificato. Come mostra il successo di Thilawa nell'attirare società straniere (113 imprese a gennaio 2020), le ZES possono essere uno strumento efficace per facilitare l'industrializzazione. Il Paese ha indubbiamente un forte bisogno di infrastrutture e capitali, così come ha una forte necessità di riuscire a integrarsi nelle catene del valore globali, e le ZES potrebbero contribuire a soddisfare questi bisogni in misura significativa. Se individuate e disegnate con il coinvolgimento di investitori e sviluppatori privati, ben integrate nell'economia locale, adeguatamente popolate da cluster, ben sostenute da un pacchetto di incentivi fiscali mirati, sportelli unici e servizi dedicati, le ZES avrebbero il potenziale per svolgere un ruolo da catalizzatori per l'industrializzazione.

Tuttavia, le tre zone esistenti sono nate con logiche differenti e possono ospitare solo un numero limitato di aziende, e dovrebbero dunque essere considerate come un progetto pilota per guidare in futuro la creazione di molte altre ZES in tutto il Paese. Per procedere in questa direzione deve però essere rivisto l'approccio *top-down* che caratterizza le esperienze in corso. Sfortunatamente, fino ad ora, è mancato un dibattito approfondito su un nuovo modello da seguire. L'evidenza proposta in letteratura[17] mostra chiaramente che la maggior parte delle ZES di successo in tutto il mondo sono state create con un forte coinvolgimento del settore privato e con il coinvolgimento precoce degli investitori finali; inoltre, le ZES di maggior successo sono soprattutto spazi di riforma sperimentale piuttosto che semplici ETZ[18]. Concludiamo osservando che il ruolo del governo dovrebbe essere limitato a fornire un solido quadro di attuazione e finanziamento, delegando l'effettiva attuazione al settore privato. Il governo dovrebbe dunque svolgere un ruolo fondamentale solamente nel monitoraggio dell'attuazione e nella misurazione dell'impatto socio-economico atteso.

Questo articolo è apparso nel numero di RISE
"Le Zone Economiche Speciali nel Sudest asiatico", Vol. 5 (2), 2020.

[16] Reed, J. (2020), 'China and Myanmar Sign Off on Belt and Road Projects', *The Financial Times*, 18 gennaio.

[17] Saleman, Y. e Jordan, L. (2014), "The Implementation of Industrial Parks. Some Lessons Learned in India", Washington, DC: World Bank, Policy Research Working Paper, disponibile online al link https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/16488/777910WP0P13300024th002013000Public.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

[18] Moberg, L. (2017), *The Political Economy of Special Economic Zones: Concentrating Economic Development*, Abingdon e New York: Routledge.

Gli investimenti diretti giapponesi in Thailandia e in Viet Nam

Manuele Mambelli

indice △

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

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

Negli ultimi anni, grazie a riforme politiche e commerciali e a un clima internazionale più sereno, anche questi Paesi a più basso reddito hanno visto una crescita notevole degli IDE. In questo articolo tratteremo il flusso degli investimenti del Giappone, il principale investitore diretto nei Paesi ASEAN, in Thailandia e in Viet Nam. La Thailandia è stata la principale destinazione di investimenti diretti giapponesi nei Paesi ASEAN dagli anni Ottanta a oggi. Questo però potrebbe cambiare nel prossimo futuro. L'Indonesia nel 2019 ha superato la Thailandia per ammontare di investimenti giapponesi (il che è già successo in passato e potrebbe essere temporaneo), e il Viet Nam, seppure ancora distante, è stato negli ultimi tre anni il terzo Paese ASEAN per ammontare di investimento diretto giapponese[3].

Per prima cosa, analizzeremo i dati, per cercare di capire se i numeri confermano la tendenza di questo spostamento degli investimenti dalla Thailandia verso il Viet

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

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

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

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

Numeri e tendenze

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

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

È nel 2006 che gli investimenti giapponesi in Viet Nam cominciano a crescere in maniera importante. In quell'anno triplicarono rispetto all'anno precedente (da 153 milioni nel 2005 a 467 nel 2006). Continueranno poi a crescere progressivamente, fino a raggiungere un picco di 3 miliardi e 266 milioni di dollari nel 2013. Nello stesso periodo, anche la Thailandia ha continuato ad attrarre sempre più investimenti dal Giappone, fino a raggiungere il picco di 10 miliardi e 174 milioni di dollari nel 2013.

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

Le politiche di cooperazione commerciale giapponese in Viet Nam

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

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

Osserviamo che iniziative simili verso la Thailandia sono quasi del tutto assenti. La Thailandia è presente solo in incontri multilaterali (ad esempio, il *Mekong Five Economic Forum* del luglio 2015), o in incontri rivolti ad attrarre investimenti in Giappone, come l'*Invest Japan Symposium* tenuto a Bangkok nel 2017, che è anche l'ultima iniziativa di cooperazione commerciale fra la Thailandia e il Giappone presente nel sito. La minore presenza di iniziative di promozione e cooperazione non significa necessariamente che il Giappone stia disinvestendo dalla Thailandia. È più probabile che le aziende giapponesi siano già solidamente radicate in Thailandia e che gli sforzi di promozione commerciale verso l'estero siano rivolti verso nuovi Paesi. Inoltre, la Thailandia ha al momento un livello di sviluppo economico e una disponibilità di capitale molto più elevati rispetto al Viet Nam. Questi fattori, assieme a una valuta molto forte (nel biennio 2018-19 il baht thailandese è stata la valuta che più si è apprezzata verso il dollaro in Asia), fanno della Thailandia non più un Paese dove produrre, ma un mercato per prodotti giapponesi e una fonte di capitale. Il che spiega gli eventi di promozione del Giappone come destinazione di investimenti thailandesi.

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

L'attitudine dei media thailandesi

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

---

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

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

La reazione più positiva vede gli investimenti nei Paesi CLMV come una situazione *win-win*. La Thailandia potrebbe vedere ridurre la sua quota di investimento estero, ma rimarrà comunque al centro di un'area che crescerà in settori come la logistica, il turismo, il credito o la produzione energetica, che andranno a fornire le economie in crescita dei Paesi CLMV. Inoltre, la Thailandia vede quei Paesi come meta di investimenti verso l'estero e anche come futuri mercati per le proprie aziende. Il centro di intelligence economica della Siam Commercial Bank scriveva in un rapporto del 2016 che "il nuovo afflusso di [IDE] giapponesi ha implicazioni per la Thailandia perché è situata strategicamente fra [i Paesi] CLMV. La Thailandia può può trarne beneficio servendo da centro più avanzato di manifattura, servizi, logistica e trasporti in grado di connettere le crescenti operazioni giapponesi attraverso la regione[6]".

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

L'impatto della crescita del Viet Nam come principale destinazione degli investimenti giapponesi (a scapito della Thailandia)?

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

Se le tendenze attuali saranno confermate, possiamo prevedere che la Thailandia manterrà principalmente un livello di produzione volto a soddisfare il mercato interno thailandese, che in alcuni settori, primo fra tutti quello automobilistico, è

---

[6] Economic Intelligence Centre (2016), "Japan's FDI in ASEAN Sharpens Focus on CLMV", 1° febbraio, disponibile online al link https://www.scbeic.com/en/detail/product/1956?fbclid=IwAR26kS5ofgQ3cKgy14U_Y0CAXFwGjxEmKZy-itSj91ZlyNV3fQvDN81dPGA.

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

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

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

Questo articolo è apparso nel numero di RISE "Il Giappone nel Sudest asiatico", Vol. 5 (3), 2020.

Gli ostacoli tariffari e non tariffari del commercio internazionale

Claudio Dordi

indice △

I costi del commercio internazionale

I numerosi accordi commerciali entrati in vigore dal 1995 hanno condotto a una notevole riduzione dei dazi doganali, scesi tra il 1994 e il 2017 dall'8,6% al 2,6%[1]. Modesto, invece, è stato l'impatto nei confronti delle barriere non tariffarie, che rappresentano ancora i costi più significativi che ostacolano il commercio internazionale, specialmente per i Paesi a basso reddito[2]. Peraltro, i recenti traumi subiti dal commercio internazionale, come la pandemia da COVID-19 e la guerra in Ucraina, hanno messo ulteriormente in luce la natura e l'importanza delle barriere non tariffarie che, in situazioni estreme, possono comportare una completa interruzione degli scambi commerciali. Nella vasta letteratura economica e giuridica che ha esaminato le barriere non tariffarie, merita menzione per chiarezza e sinteticità uno studio dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE[3]) che ha raggruppato in tre categorie i costi del commercio internazionale, dalla fase di produzione fino alla consegna del bene al consumatore finale.

Poiché il superamento delle frontiere nazionali rappresenta un elemento cruciale in termini di costi, l'OCSE suggerisce di suddividere tali costi in varie fasi di consegna: (a) i costi nel trasporto dei beni verso il confine, come i costi dei servizi logistici o finanziari; (b) i costi "al confine" strettamente intesi; e infine (c) i costi al di là del confine, che comprendono i costi necessari per adeguarsi alle normative del Paese importatore e quelli necessari per introdurre il prodotto sul mercato nazionale. I costi "al confine" comprendono tipicamente costi diretti, come i dazi doganali, ma anche i costi indiretti causati dai ritardi nelle procedure, i costi opportunità, le spese per la conservazione delle merci nei magazzini soggetti a restrizioni doganali in attesa del rilascio e, in ultima analisi, i costi nascosti dovuti a pratiche illecite come corruzione e tangenti.

La riduzione di questi costi può essere realizzata attraverso la facilitazione del commercio, che rappresenta l'insieme di misure introdotte da uno Stato per semplificare, modernizzare e armonizzare le procedure di esportazione e importazione. La riduzione delle barriere non tariffarie fu contemplata dall'agenda dei negoziati del *General Agreement on Tariffs and Trade* (*GATT*) fin dal *Kennedy Round*, completato negli anni Sessanta del secolo scorso. Tuttavia, solo dalla fine degli anni Novanta la riduzione dei costi derivanti da tali barriere è diventata una priorità. Oltre alle iniziative unilaterali e regionali in materia su iniziativa di numerosi Stati, l'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) ha promosso,

---

[1] Beverelli, C. *et al.* (2023), "Trade and Welfare Effects of the WTO Trade Facilitation Agreement", *WTO Staff Working Paper*, ERSD-2023-04, 28 febbraio, disponibile online al link https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd202304_e.pdf.

[2] Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) (2021), "WTO Trade Cost Index: Evolution, Incidence and Determinants", disponibile online al link http://tradecosts.wto.org/.

[3] Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) (2018), Trade Facilitation and the Global Economy, disponibile online al link https://www.oecd.org/development/trade-facilitation-and-the-global-economy-9789264277571-en.htm.

nel dicembre 2013, la conclusione dell'accordo sulla facilitazione del commercio, entrato in vigore il 22 febbraio 2017 dopo essere stato ratificato dai due terzi dei membri dell'OMC.

L'accordo sulla facilitazione del commercio

L'accordo sulla facilitazione (o agevolazione) del commercio (AFC) dell'OMC promuove la semplificazione, l'armonizzazione e la modernizzazione delle procedure e delle pratiche di frontiera che influiscono sulla movimentazione delle merci, comprese le merci in transito[4]. A parte le previsioni di natura tecnica sulle procedure di importazione ed esportazione, l'AFC stabilisce anche disposizioni per favorire la cooperazione doganale fra gli Stati parte, oltre a un meccanismo che consente la modulazione degli impegni da parte dei Paesi meno sviluppati. In pratica, l'AFC consente a questi ultimi Paesi, in base al loro grado di sviluppo, periodi transitori entro i quali attuarne le disposizioni e prevede altresì la possibilità di beneficiare dell'assistenza tecnica fornita dall'OMC o dagli Stati sviluppati. Una breve lettura dell'AFC consente immediatamente di individuare alcuni suoi aspetti peculiari, riguardanti in particolare le disposizioni miranti a promuovere una migliore governance dei membri, quale elemento imprescindibile per la effettiva agevolazione delle procedure di importazione ed esportazione dei prodotti.

La reciproca influenza fra governance e facilitazione commerciale

Numerosi studi hanno sottolineato la diretta correlazione fra la qualità della governance di uno Stato e l'efficienza delle procedure di importazione ed esportazione dei prodotti[5]. Tale stretta correlazione deriva, almeno in parte, dalle peculiari caratteristiche di tali procedure ed è rafforzata dalla natura degli impegni che gli Stati hanno sottoscritto nel contesto dell'AFC. L'accordo, per esempio, obbliga gli Stati a standardizzare e semplificare i documenti doganali e commerciali, ad assicurare il coordinamento delle varie agenzie statali incaricate delle procedure, a utilizzare le tecniche di gestione dei rischi, a informare tempestivamente gli operatori commerciali di qualsiasi decisione di natura amministrativa delle agenzie competenti e, infine, a risolvere in modo equo e ragionevole eventuali controversie fra gli operatori commerciali e le agenzie governative.

Più in generale, la facilitazione commerciale promossa dall'AFC comporta l'impegno degli Stati a promuovere la trasparenza e la prevedibilità delle disposizioni normative, la semplificazione delle procedure e il rafforzamento della cooperazione fra le diverse agenzie competenti. È facilmente desumibile che il soddisfacimento dei requisiti posti dall'AFC richiede un notevole impegno nel rafforzare le istituzioni competenti, appartenenti ai tre tradizionali poteri dello Stato. Gli Stati devono, inoltre, assicurare l'accesso alla giustizia penale, civile o amministrativa agli operatori commerciali eventualmente coinvolti in controversie con le agenzie statali competenti. Da notare, infatti, l'enfasi posta dall'AFC alla predisposizione di adeguati strumenti di tutela giurisdizionale per gli operatori commerciali, tanto più delicata in quanto alcune violazioni di disposizioni riguardanti l'importazione e l'esportazione dei prodotti, in alcuni Paesi, sono considerate veri e propri reati.

---

[4] OMC, "Trade Facilitation", disponibile online al link https://www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfa_e.htm.

[5] Kumari, M., e Bharti, N. (2021), "Linkages Between Trade Facilitation and Governance: Relevance for Post-COVID-19 Trade Strategy", *Millennial Asia*, Vol. 12 (2), pp. 162-89.

Non è da sottovalutare, infine, lo specifico obbligo di evitare i ritardi nel completamento delle procedure derivanti dalla mancata cooperazione fra le agenzie competenti, i quali rappresentano uno dei fattori che rallentano maggiormente le procedure di sdoganamento delle merci. Si noti infatti che, nei modelli istituzionali ampiamente diffusi negli Stati parte dell'OMC, l'agenzia doganale assume, generalmente, solo parte delle responsabilità riguardanti l'attuazione delle normative applicabili al commercio internazionale, risultando comunque l'organo di maggiore visibilità per gli operatori commerciali. Spetta, infatti, all'agenzia doganale prendere in carico le merci che transitano alla frontiera e rilasciarle una volta completate le necessarie procedure. Parte delle operazioni doganali riguardano il controllo delle certificazioni, e le eventuali ispezioni, necessarie per verificare la conformità delle merci importate con le normative nazionali che presiedono alla protezione di obiettivi pubblici legittimi, quali la tutela della salute di persone, animali o piante, o quella della sicurezza dei consumatori.

Mentre il controllo documentale rimane nella sfera di competenza delle autorità doganali, eventuali ispezioni richiedenti, ad esempio, l'analisi in laboratorio di campioni del prodotto, rientrano nella responsabilità di agenzie afferenti ad altri dicasteri. Il coordinamento fra diverse agenzie, peraltro, non si limita alla previsione di norme amministrative atte a gestire i rapporti interistituzionali. È necessario, infatti, l'intervento del legislatore, se – come accade in diversi Paesi – singoli prodotti sono soggetti a multiple certificazioni (e, di conseguenza, controlli) operati da diverse agenzie. Si pensi al caso dei prodotti caseari, la cui importazione in Viet Nam, ad esempio, richiede differenti certificazioni rilasciate da due Ministeri, quello dell'Agricoltura e quello della Salute[6].

I pochi esempi riportati chiariscono le interrelazioni fra la qualità della governance e l'efficienza delle operazioni di importazione ed esportazione delle merci. La rilevanza della governance per la *trade facilitation* è ulteriormente confermata dagli obblighi ulteriori posti dall'AFC in capo agli Stati membri. In alcuni casi, infatti, l'AFC promuove direttamente il rispetto di alcuni principi fondamentali di governance, funzionali alla facilitazione del commercio come, ad esempio, l'articolo 5 dell'AFC che introduce misure atte a rafforzare l'imparzialità, a prevenire comportamenti discriminatori e ad assicurare la trasparenza degli organi incaricati delle procedure di importazione ed esportazione. Come anticipato in precedenza, l'AFC ha, anche, un impatto indiretto sulla governance di un singolo Paese: basti pensare all'impegno sottoscritto dagli Stati, in base all'art. 10 (par. 4.4), a usare le tecnologie dell'informazione a supporto dello sportello unico, istituito per consentire agli operatori commerciali di presentare le rilevanti documentazioni per il commercio dei beni alle autorità competenti attraverso un unico punto di ingresso. Tale disposizione, riducendo le interazioni fra operatori economici e funzionari di frontiera, è funzionale a limitare i rischi di corruzione, anche in conformità con i principi stabiliti dall'Organizzazione Mondiale delle Dogane (OMD), organizzazione intergovernativa che sviluppa standard internazionali, favorisce la cooperazione e rafforza le capacità tra le amministrazioni doganali per facilitare il commercio.

Se, da un lato, l'AFC stimola riforme che migliorano anche la governance di uno Stato, dall'altro la qualità della governance ha un significativo impatto positivo sulle misure di facilitazione del commercio. La qualità della governance è, infatti,

[6] Vietnam Law & Legal Forum (2021), "Case of 'Stuck' Relief Goods Prompts the Need to Simplify Specialized Inspection Procedures", 14 novembre, disponibile online al link https://vietnamlawmagazine.vn/case-of-stuck-relief-goods-prompts-the-need-to-simplify-specialized-inspection-procedures-48137.html.

fondamentale per l'attuazione efficace ed efficiente degli accordi internazionali e, di conseguenza, anche dell'AFC. È stato, inoltre, sottolineato che i Paesi in Via di Sviluppo (PVS) e di piccole dimensioni sono più sensibili all'impatto dei fattori istituzionali sulle loro prestazioni in materia di facilitazione al commercio rispetto ai Paesi sviluppati e di grandi dimensioni[7]. In primo luogo, questi Paesi sono spesso caratterizzati da economie più vulnerabili e meno diversificate, il che li rende più dipendenti dal commercio internazionale: di conseguenza, qualsiasi ostacolo al commercio può avere un impatto significativo sulla loro crescita economica. È evidente, poi, che la loro limitata capacità istituzionale ostacola l'effettiva attuazione delle politiche e delle procedure necessarie per facilitare il commercio. Non va, poi, scordato, che i PVS hanno un accesso limitato alle tecnologie e alle infrastrutture che, soprattutto in tempi recenti, contribuiscono sostanzialmente a facilitare il commercio.

L'impatto di un'efficace politica di facilitazione al commercio

Sin dalla sua entrata in vigore, numerosi studi hanno cercato di calcolare l'impatto dell'AFC sulle economie degli Stati parte. Le stime effettuate prima che l'AFC dispiegasse i propri concreti effetti hanno mostrato valori superiori, al momento, rispetto agli studi basati sui dati effettivi dopo la sua entrata in vigore: ad esempio alcuni studiosi e l'OCSE hanno stimato che l'entrata in vigore dell'AFC avrebbe ridotto i costi commerciali (costi di importazione ed esportazione dei prodotti) di circa il 14%[8], rilevando, peraltro, che le economie con le maggiori carenze pre-attuazione, tipicamente i Paesi meno sviluppati, avrebbero goduto del maggior beneficio. Tuttavia, il primo studio post-attuazione fornisce stime significativamente inferiori, anche se comunque consistenti, con una riduzione dei costi commerciali variabile, a seconda dei Paesi, dall'uno al 4%[9]. Le stime tengono conto dell'impatto delle misure di facilitazione al commercio su diverse variabili rilevanti.

In primo luogo, la facilitazione al commercio comporta la diminuzione dei costi fissi e variabili associati alle attività commerciali. I costi fissi includono spese come, ad esempio, la creazione e la gestione delle operazioni commerciali, l'organizzazione delle reti di distribuzione e il rispetto delle normative nazionali vigenti. I costi variabili, invece, riguardano le spese sostenute durante il trasporto effettivo delle merci, come i costi di spedizione e di trasporto. Si noti, inoltre, che parte dei costi sofferti dalle imprese sono connessi alle difficoltà di interpretare le normative applicabili, in particolare quelle del Paese di importazione.

Sono note, infatti, le difficoltà nell'interpretazione, ad esempio, delle procedure doganali, requisiti documentali e conformità alle norme internazionali. La riduzione dell'incertezza, promossa dalla facilitazione del commercio, incoraggia le imprese a prendere decisioni informate sul commercio, poiché possono meglio prevedere e pianificare le sfide potenziali. Le barriere commerciali, in più, possono presentarsi sotto forma di eccessiva burocrazia, documentazione superflua e procedure amministrative complesse, comunemente denominate *red tape*. Le

---

[7] Kumari e Bharti, *op. cit.*, pp. 174-82.

[8] Moïsé, E., e Sorescu, S. (2013), "Trade Facilitation Indicators: The Potential Impact of Trade Facilitation on Developing Countries' Trade", *OECD Trade Policy Paper,* n. 144, OECD Publishing, Parigi, disponibile online al link https://www.oecd-ilibrary.org/trade/trade-facilitation-indicators_5k4bw6kg6ws2-en.

[9] Duval, Y., e Utoktham, C. (2022), "Has the WTO Trade Facilitation Agreement Helped Reduce Trade Costs?: An Ex-Post Analysis", *UNESCAP Trade, Investment and Innovation Working Paper*, n. 2, disponibile online al link https://www.unescap.org/kp/2022/has-wto-trade-facilitation-agreement-helped-reduce-trade-costs-ex-post-analysis.

misure di facilitazione del commercio mirano a semplificare e razionalizzare tali processi burocratici.

Infine, come già accennato, la maggiore trasparenza riduce anche i cosiddetti "costi informali", legati a corruzione ed altre pratiche illecite. La riduzione dei costi rende più appetibile alle imprese la partecipazione al commercio: l'OMC ha stimato un incremento dell'export annuale medio tra il 2,06% e il 2,73% tra il 2015 e il 2030 dovuto proprio all'attuazione del TFA. La stessa OMC, infine, ha stimato un incremento del PIL medio per i Paesi membri compreso tra lo 0,34% e lo 0,54%, a seconda del grado di attuazione del TFA.

Conclusioni

L'efficacia della governance è cruciale per promuovere un'attuazione efficace ed efficiente delle misure di facilitazione commerciale, che sono a loro volta fondamentali per la riduzione delle barriere commerciali e dei costi commerciali, nonché per il miglioramento dell'inclusività della crescita, soprattutto per i PVS e le economie di piccole dimensioni, che sono particolarmente sensibili all'impatto della governance sulle loro prestazioni in materia di facilitazione al commercio.

Questo articolo è apparso nel numero di RISE
"Il Viet Nam e la governance economica", Vol. 8 (1), 2023.

Corruzione e crescita: il caso del Viet Nam e della sua "fornace ardente"

Michele Boario

indice △

I Paesi ad alto reddito, come Danimarca e Nuova Zelanda, tendono ad avere un basso livello di corruzione. I Paesi a basso reddito, come Somalia e Myanmar, al contrario, mostrano elevati indici di corruzione. Possiamo dunque dedurre che la corruzione impedisce la crescita e il raggiungimento di un elevato livello di reddito? La risposta non è ovvia come potremmo pensare. Sebbene in letteratura prevalgano i lavori che evidenziano gli effetti negativi della corruzione sull'economia e sulla società, dove per corruzione si può intendere genericamente l'utilizzo del potere per ottenere un vantaggio personale, non mancano gli studi che mostrano come, in alcune circostanze, la corruzione possa favorire l'attività economica. In questo senso, in letteratura, si trova spesso la contrapposizione tra l'ipotesi *sand the wheels*, che potremmo tradurre in "sabbia negli ingranaggi", a *grease the wheels* o "olio negli ingranaggi". Prima di esaminare le due posizioni, è importante sottolineare che riconoscere la presenza di possibili effetti positivi della corruzione sulla crescita non significa dimenticare come una società poco corrotta sia una condizione desiderabile di per sé a prescindere da eventuali effetti economici; e anche che le eventuali implicazioni delle due posizioni riguardano solo l'ordine delle priorità sulle quali le politiche di sviluppo dovrebbero concentrarsi e non sugli obiettivi da raggiungere.

Le tesi a favore della corruzione evidenziano come questa possa accelerare i processi burocratici, consentendo un processo decisionale più rapido e la rapida risoluzione dei problemi. Tra i primi sostenitori di questa tesi si può ricordare Nathaniel Leff[1]. Più recentemente, Daron Acemoglu, Thierry Verdier[2], Long Xiaoning e Huang Xiaoyong[3] hanno ripreso queste tesi. In ambienti in cui le normative sono soffocanti, la corruzione può consentire agli imprenditori di aggirare gli ostacoli e creare nuove opportunità. Ciò può stimolare l'innovazione e la crescita economica, soprattutto nei Paesi con regimi di governo dove prevalgono quadri giuridici ingombranti e la burocrazia assume caratteri di oscura disfunzionalità. In sistemi complessi e contorti, la corruzione può servire come mezzo per semplificare le interazioni e l'accesso ai servizi. Gli individui e le imprese potrebbero essere più inclini a partecipare quando la corruzione offre scorciatoie come nel Viet Nam degli anni Novanta e primi anni Duemila.

Posizioni contrarie sono state argomentate in modo convincente per un lungo periodo di tempo a partire da Gunnar Myrdal[4]. Quando i funzionari pubblici

[1] Leff, N.H. (1964), "Economic Development through Bureaucratic Corruption", *American Behavioural Scientist*, Vol. 8 (3), pp. 8-14.

[2] Acemoglu, D. e Verdier, T. (2000), "The Choice between Market Failures and Corruption", *American Economic Review*, Vol. 90 (1), pp. 194-211.

[3] Long, X.N. e Huang, X.Y. (2015), "Anti-Corruption and Investment Growth", *Economic Research Journal Working Paper*.

[4] Myrdal, G. (1968), *An Asian Drama. An Inquiry into the Poverty of Nations*, New York: Twentieth Century Fund and Pantheon Books.

danno priorità al guadagno personale rispetto al bene pubblico, i cittadini perdono fiducia nella capacità dello Stato di servire i loro interessi. La corruzione spesso sottrae risorse a servizi pubblici vitali come l'assistenza sanitaria, l'istruzione e le infrastrutture e ciò si traduce in un accesso ineguale ai beni di prima necessità, perpetuando la povertà e la disuguaglianza. Sebbene la corruzione possa dare l'impressione di facilitare la crescita a breve termine, spesso ostacola lo sviluppo economico nel lungo periodo. Gli investitori sono scoraggiati dall'incertezza e dal rischio rappresentato dai sistemi corrotti, che portano a una diminuzione degli investimenti esteri diretti. La corruzione può fornire un terreno fertile per la criminalità organizzata e altre attività illegali, ad esempio in Afghanistan e in Somalia il riciclaggio di denaro, il traffico di droga e il terrorismo sfruttano reti corrotte di funzionari pubblici per prosperare.

Se in letteratura prevalgono gli studi che evidenziano gli effetti negativi della corruzione sulla crescita, come ad esempio Paolo Mauro, Daniel Kaufmann e Aart Kraay e, più recentemente, Klaus Gründler e Niklas Potrafke e Chang-Qing Song, Chun-Ping Chang e Qiang Gong[5], il Sudest asiatico e il Viet Nam rappresentano esempi di come possano verificarsi casi di forte crescita in presenza di elevata corruzione e di come bassi livelli di corruzione probabilmente siano più il risultato che non l'effetto di alti livelli di reddito. Il caso del Viet Nam è interessante anche per esaminare le contraddizioni con le quali ci si può scontrare nel tentativo di ridurre la corruzione o, secondo un modo di dire vietnamita, come fare a "buttare il topo senza rompere la giara".

L'avvio della campagna anticorruzione

Dopo l'avvio della riforma verso un'economia di mercato nel 1986, nota con il nome di *Doi Moi* ("cambiamento"), il Viet Nam è riuscito a mantenere elevati tassi di crescita, +7,4% di media annua negli anni Novanta e +6,8% nel primo decennio del Duemila[6], in presenza di elevata corruzione [trentesimo percentile nel *Corruption Perception Index* (*CPI*) con Eritrea, Papua Nuova Guinea, Uganda e Zambia nel 2004[7]], nonché a raggiungere lo status di Paese a reddito medio-basso nel 2010. Pochi anni dopo, nel 2013, il Paese ha avviato la più importante campagna anticorruzione nella propria storia con l'istituzione del "Comitato direttivo centrale per la lotta alla corruzione" (*Central Steering Committee for Anti-Corruption, CSCAC*). La CSCAC, guidata dal segretario generale del Partito comunista vietnamita, svolge un ruolo cruciale nel coordinamento delle attività anticorruzione in tutti i rami di governo[8].

Sono state promulgate e modificate varie leggi per rafforzare il quadro giuridico, come nel caso della "Legge anticorruzione" del 2018 e la "Legge sulla pubblica amministrazione" del 2020. Inoltre, il Viet Nam ha ratificato la "Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione" (*United Nations Convention Against*

[5] Song, C., Chang, C. e Q. Gong (2021), "Economic Growth, Corruption, and Financial Development: Global Evidence", *Economic Modelling*, Vol. 94, pp. 822-30; Gründler, K. e Potrafke, N. (2019), "Corruption and Economic Growth: New Empirical Evidence", *European Journal of Political Economy*, Vol. 60 (C); Kaufmann, D. e Kraay, A. (2003), "Governance and Growth: Causality Which Way? Evidence for the World, in Brief", Governance Working Papers and Articles, World Bank Institute; Mauro, P. (1995), "Corruption and Growth", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110 (3), pp. 681-712.

[6] Fondo Monetario Internazionale (FMI) (2023), "Real GDP Growth, Annual Percent Change", ottobre, disponibile online al link https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/VNM.

[7] Transparency International, il database è consultabile online al sito https://www.transparency.org/.

[8] Thayer, C.A. (2014), "Vietnam in 2013: Domestic Contestation and Foreign Policy Success", *Southeast Asian Affairs 2014*, ISEAS – Yusof Ishak Institute, pp. 355-72.

Corruption, *UNCAC*), dimostrando il suo impegno nei confronti degli standard internazionali anticorruzione[9]. Sono state adottate misure per migliorare l'efficacia delle Forze dell'ordine nelle indagini e nel perseguimento dei casi di corruzione. L'istituzione del Dipartimento di Polizia anticorruzione presso il Ministero della Pubblica sicurezza nel 2013 ha rafforzato la capacità del governo di indagare su casi di corruzione di alto profilo[10].

Il Viet Nam ha riconosciuto l'importanza della trasparenza nella lotta alla corruzione e sono state lanciate varie iniziative volte ad aumentare la responsabilità pubblica, compresa l'introduzione di una "linea diretta" anticorruzione e piattaforme online. Queste misure, sostenute anche dai processi a favore della digitalizzazione, incoraggiano i cittadini a denunciare le pratiche di corruzione e contribuiscono a una società più trasparente[11]. Il Paese indocinese ha posto grande enfasi sulla cooperazione internazionale nella lotta alla corruzione e, coerentemente, si è impegnato nell'assistenza legale reciproca e nello scambio di informazioni con altre nazioni, promuovendo partenariati bilaterali e multilaterali per combattere la corruzione transnazionale. La collaborazione del Viet Nam con organizzazioni internazionali, come il "Programma di Sviluppo delle Nazioni Unite" (*United Nations Development Programme*, *UNDP*) e la Banca mondiale, ha fornito un sostegno cruciale per lo sviluppo delle capacità e la condivisione delle migliori pratiche in questo ambito[12].

La campagna anticorruzione del Viet Nam, denominata "fornace ardente" dal segretario generale del Partito, Nguyen Phu Trong, ha prodotto risultati significativi in termini di perseguimento di funzionari di alto profilo. Ad esempio, la campagna ha portato alle dimissioni forzate del presidente Nguyen Xuan Phuc e di due vice primi ministri all'inizio del 2023, e precedentemente, nel 2018, ha visto la condanna all'ergastolo dell'ex presidente di *Petrovietnam Construction JSC*, Trinh Xuan Thanh. Questi arresti evidenziano la determinazione del governo nell'affrontare la corruzione a tutti i livelli e inviano un forte messaggio ai funzionari pubblici sulle gravi conseguenze che dovranno affrontare nel caso si facciano coinvolgere in casi di corruzione[13].

Le conseguenze positive e negative della campagna

Il CPI ci permette di verificare come la situazione del Paese sia effettivamente migliorata dopo l'avvio della campagna. L'indice elaborato da *Transparency International* colloca il Viet Nam al settantasettesimo posto su 180 Paesi considerati nel 2022. Il punteggio assegnato al Viet Nam è di 42 su 100 (lievemente al di sotto del cinquantesimo percentile, cfr. *Fig. 1*), in progressivo miglioramento rispetto ai 31 punti del 2015 e i 33 punti del 2016, non lontano dalla media dell'Asia-Pacifico

[9] United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2021), Vietnam, State Party to UNCAC, disponibile online al link https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/country-profiles/vietnam.html.

[10] Vietnam Government Portal (2021), "Anti-corruption in Vietnam", disponibile online al link https://www.chinhphu.vn/portal/page/portal/English/anti-corruption.

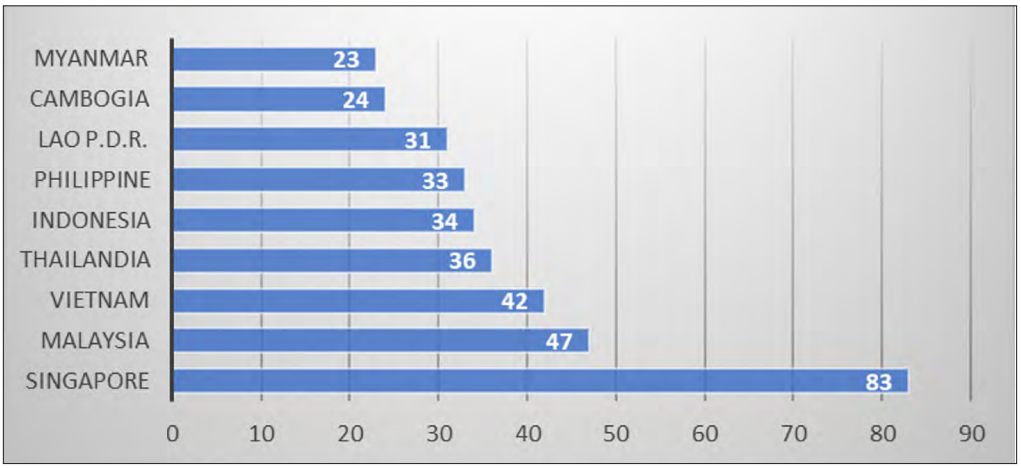
[11] Open Development Vietnam (2018), "Corruption Report Hotlines Launched", 20 dicembre, disponibile online al link https://vietnam.opendevelopmentmekong.net/news/corruption-report-hotlines-launched/.

[12] United Nations Development Programme (UNDP) (2021), "Vietnam and the United Nations Development Programme", disponibile online al link https://www.vn.undp.org/content/vietnam/en/home.html.

[13] Vietnam News Agency (2018), "Former Vietnamese Official Gets Life Sentence in Corruption Crackdown", febbraio, disponibile online al sito http://en.nhandan.com.vn/politics/domestic/item/5882302-former-vietnamese-official-gets-life-sentence-in-corruption-crackdown.html.

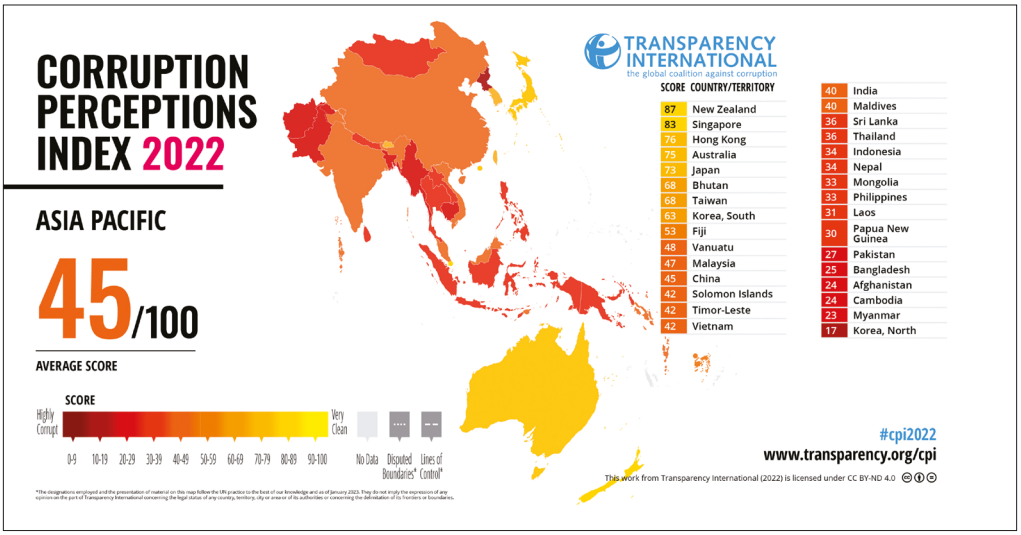
(*Fig. 2*), con un punteggio di 45, ma tutt'ora molto distante dai 90 punti della Danimarca che risulta il Paese meno corrotto[14].

Fig. 1 – Corruption Perception Index Paesi ASEAN, 2022



(elaborazione dati pubblicati sul sito di Transparency International).

Fig. 2 – Corruption Percpetions Index 2022, Asia-Pacifico



(fonte: Transparency International).

Al di là della misurazione dell'indice di corruzione, la campagna ha avuto sicuramente degli effetti positivi sull'economia, tra cui la riduzione dei costi informali legati all'attività imprenditoriale, lo snellimento dei processi burocratico-amministrativi in alcuni settori economici e la rottura di alcuni gruppi di interesse per creare un ambiente imprenditoriale più equo e favorevole agli investimenti.

Il tasso di imprese che pagano tangenti è sceso significativamente dal 70% nel 2006 al 41,4% nel 2021, il livello più basso degli ultimi sedici anni[15]. Ciò indica che i costi informali per fare affari in Viet Nam sono diminuiti. In secondo luogo,

[14] Il CPI valuta e classifica i Paesi in base a quanto il settore pubblico è percepito come corrotto da esperti e dirigenti aziendali. Si tratta di un indice composito basato su una combinazione di tredici sondaggi e valutazioni diverse sulla corruzione. Il CPI è l'indicatore di corruzione più utilizzato in tutto il mondo. I dati di questo indice sono consultabili online al sito di *Transparency International*.

[15] Cfr. i dati disponibili online al link chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://pcivietnam.vn/uploads//EN-Bao-cao-dai/2021_PCI_Report_final.pdf.

in concomitanza con le riforme amministrative, la campagna ha semplificato le procedure burocratiche per imprese e privati. Riducendo la burocrazia, il governo ha migliorato la facilità di fare affari, attirando più investitori e favorendo la crescita economica[16]. Inoltre, la campagna anticorruzione ha spezzato parte del nesso politica-impresa, soprattutto nel settore immobiliare, favorendo così un ambiente imprenditoriale più equo. A livello locale, la maggior parte dei casi di corruzione riguardano la vendita di terreni di proprietà statale a basso prezzo a imprese clientelari. Limitando l'influenza dei gruppi di interesse a livello locale, la campagna ha offerto opportunità alle piccole imprese di crescere[17].

Tuttavia, la campagna ha generato anche conseguenze negative, come rallentamenti nel sistema burocratico e interruzioni nei servizi primari come le cure mediche e l'immatricolazione dei veicoli che hanno colpito la qualità della vita della popolazione e l'economia del Paese. Nel 2022, il tasso di esborso degli investimenti pubblici ha raggiunto solo il 68% dell'obiettivo previsto e nel primo trimestre del 2023 oltre il 90% degli enti centrali e il 30% di quelli locali hanno registrato un tasso di esborso inferiore al 5% del totale annuo previsto[18].

Il timore di essere coinvolti in indagini anticorruzione ha portato infatti molti funzionari a esitare nell'approvare progetti o licenze, provocando gravi interruzioni dell'attività economica. Anche le attività di cooperazione allo sviluppo sono state rallentate dal clima di "caccia al burocrate corrotto" che ha contraddistinto il Paese negli ultimi anni. I funzionari pubblici responsabili dei progetti di cooperazione internazionale firmano con riluttanza gli accordi con i partner stranieri e le relative autorizzazioni a lanciare gare per lavori, servizi e forniture, rallentando così l'utilizzo dell'"Aiuto Pubblico allo Sviluppo" (APS) già ostacolato da procedure molto complesse[19]. Oltre a rallentare la propria attività amministrativa, a partire dal 2020, quarantamila dipendenti pubblici si sono dimessi, e tra questi, solo nel 2022, 89 funzionari appartenevano alle cinquecento cariche più prestigiose presso l'amministrazione centrale[20].

Le ripercussioni di questo problema vanno ben oltre il business e gli investimenti. Alla fine del 2022 e all'inizio del 2023, il Viet Nam ha dovuto affrontare una grave carenza di attrezzature e forniture mediche, principalmente a causa del rifiuto dei funzionari governativi di approvare i relativi contratti di appalto. Dall'ottobre 2022 sono iniziate indagini approfondite nel campo dei servizi di revisione dei veicoli con la detenzione di circa quattrocento dipendenti e ispettori che hanno portato al crollo del sistema di ispezione in tutto il Paese, con conseguenti ritardi nell'approvazione di centinaia di migliaia di veicoli[21].

---

[16] Caporale, V. (2022), "Why Vietnam's Economic Future is Bright – and Growing Brighter", *The Diplomat*, 29 settembre, disponibile online al link https://thediplomat.com/2022/09/why-vietnams-economic-future-is-bright-and-growingbrighter/.

[17] Truong, X. e Thanh, C. (2023), "From Land-Related Serious Criminal Cases: Proposing to Investigate Corruption Charges", *Tap Chi Toa An Hhan Dan Viet Nam*, disponibile online al link https://tapchitoaan.vn/tu-cac-dai-an-lien-quan-dat-dai-kien-nghi-dieu-tra-toi-danh-thamnhung6023.html.

[18] Minh, A. (2023), "PM: Ministries Are Not Allowed to Return Public Investment Plans", *VnExpress*, 24 marzo, disponibile online al link https://vnexpress.net/thu-tuong-cac-bonganh-khong-duoc-tra-lai-ke-hoach-von-dau-tu-cong-4584956.html.

[19] Un esercizio condotto dal gruppo di coordinamento dei donatori del Paese (*Development Partners Group*) ha portato a stimare informalmente l'ammontare degli APS bloccati o cancellati, con riferimento al periodo 2020-22, pari a circa quattro miliardi di dollari, valore che se confermato corrisponderebbe circa all'intero disavanzo pubblico del 2022.

[20] Nguyen, K.G. (2023), "Vietnam's Anti-corruption Campaign: Economic and Political Impacts", *ISEAS – Yusof Ishak Institute*, n° 41, 18 maggio, disponibile online al link https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2023/04/ISEAS_Perspective_2023_41.pdf.

[21] *Ivi*, pp. 5-6.

La campagna anti-corruzione ha anche avuto un effetto depressivo sul settore immobiliare e sulle industrie ad esso collegate, che rappresentano almeno il 16% del PIL del Paese. Le indagini hanno infatti portato a ritardi in molti progetti di sviluppo immobiliare, in parte perché alcune delle principali società promotrici del settore, come Tan Hoang Minh, FLC e Van Thinh Phat, sono state coinvolte dalla campagna. Inoltre, la mancanza di un quadro chiaro per la tariffazione dei terreni, unitamente alla riluttanza dei funzionari locali ad assumersi le proprie responsabilità amministrative hanno creato inevitabilmente dei ritardi nell'avanzamento dei progetti. Il Ministero delle Costruzioni ha rivelato che il numero di società immobiliari fallite nel primo trimestre del 2023 è aumentato del 30% su base annua, con 1.816 imprese che hanno sospeso la propria attività[22].

Risulta, quindi, evidente come il costo economico e sociale della "fornace ardente" del segretario Trong sia piuttosto elevato. Si deve, tuttavia, ricordare che la crescita nel 2022 ha segnato un notevole +8% e le previsioni più basse per il 2023, intorno al +4,7%, sembrano determinate principalmente dal rallentamento dell'economia globale più che da problemi interni[23]. Il Viet Nam è riuscito a crescere a ritmi elevati negli anni Novanta e nel primo decennio del Duemila, in presenza di forte corruzione, e ha continuato a crescere fortemente nell'ultimo decennio in presenza di minore corruzione. Come si diceva all'inizio, il caso del Viet Nam sembra dunque portare evidenza aneddotica alla tesi che i bassi livelli di corruzione che si riscontrano nei Paesi ad alto reddito potrebbero essere il risultato più che la causa di un lungo periodo crescita e del conseguente miglioramento delle condizioni di vita, e del relativo mutamento dei bisogni della popolazione anche in direzione di maggiore equità e giustizia.

Conclusioni

Questo articolo si è concentrato sulla relazione tra corruzione ed economia, ma non meno importante è la relazione con la politica, e sebbene non vi sia qui lo spazio per un approfondimento, per completezza si segnala che non mancano gli osservatori che vedono nella campagna anticorruzione una lotta di potere all'interno del Partito[24], tesi tuttavia negata dai dirigenti vietnamiti. Il segretario Trong, in particolare, insiste che la campagna è una condizione di sopravvivenza per il Partito e per la sua legittimazione popolare, a conferma che esisterebbe una crescente domanda della gente di maggior giustizia amministrativa e di accesso ai servizi. A questo riguardo si può osservare che, sebbene il Viet Nam abbia compiuto progressi significativi nei suoi sforzi anticorruzione, persistono numerose sfide, tra queste va segnalata la cultura della corruzione, profondamente radicata, che richiede sforzi a lungo termine per cambiare gli atteggiamenti della società. Rafforzare l'istruzione pubblica e continuare a sensibilizzare la popolazione sugli effetti dannosi della corruzione è essenziale per promuovere una cultura dell'integrità. Inoltre, garantire l'indipendenza e l'efficacia delle Forze dell'ordine e della magistratura resta un compito fondamentale.

Per superare queste sfide e costruire una società libera dalla corruzione sono necessari una volontà politica sostenuta, unitamente a sforzi continui per aumentare

---

[22] *Ibidem*.

[23] FMI (2023), "IMF Staff Completes 2023 Article IV Mission to Vietnam", Press Release n° 23/247, 29 giugno, disponibile online al link https://www.imf.org/en/News/Articles/2023/06/29/pr23247-vietnam-imf-staff-completes-2023-art-iv-mission.

[24] Nguyen, *op. cit.*, p. 7.

la trasparenza amministrativa e la responsabilità dei funzionari pubblici. Rimane da verificare se i vietnamiti si accontenteranno di un sistema amministrativo meno corrotto e permetteranno la sopravvivenza del sistema di governo monopartitico attuale, senza alcuno spazio per il dissenso politico, una volta raggiunto l'obiettivo di divenire un Paese a reddito medio-alto, fissato per il 2030.

Questo articolo è apparso nel numero di RISE
"Il Viet Nam e la governance economica", Vol. 8 (1), 2023.

indice △

SEZIONE 6
SOCIETÀ E CULTURA

6.1
Il sostegno popolare alla "guerra alla droga" di Duterte: una disamina della dimensione religiosa
Jayeel Serrano Cornelio e Erron C. Medina

6.2
Riscrivere la storia: la rivoluzione pop dei "bambini" thailandesi
Giuseppe Bolotta

6.3
Il boom edilizio oltre i confini del patrimonio mondiale della città di Malacca
Pierpaolo De Giosa

6.4
Il multiculturalismo di Singapore: luci e ombre di un modello di successo
Raimondo Neironi

6.5
Prabowo e il nuovo volto *gemoy* dell'autoritarismo populista indonesiano
Aurora Donzelli

6.6
Verità scomode sullo schermo: politica, diritti umani e uguaglianza di genere
Antonia Soriente

6.7
***Utopia Banished*: movimenti underground indonesiani e resistenza politica a cavallo tra le epoche**
Luigi Monteanni

6.8
L'arcipelago indonesiano come fucina di nuovi (o rinnovati?) linguaggi musicali
Paolo Rossi

Il sostegno popolare alla "guerra alla droga" di Duterte: una disamina della dimensione religiosa

Jayeel Serrano Cornelio e **Erron C. Medina**[1]

indice △

Introduzione

La "guerra alla droga" lanciata nelle Filippine dal presidente Rodrigo R. Duterte ha sconvolto il mondo non solo per aver assunto forme di inaudita violenza di Stato, bensì anche per il sostegno popolare che questa campagna è riuscita a guadagnare. Al fine di analizzare le ragioni sociali e culturali del consenso, il consorzio *Competing Regional Integrations in Southeast Asia* (*CRISEA*) ha finanziato un progetto di ricerca che ha per tema le giustificazioni di stampo religioso che i leader appongono per trovare il sostegno alla campagna antidroga. È importante trovare una risposta a questa domanda dato che le Filippine, oltre a essere un Paese a maggioranza cattolica, sono tra le società più osservanti del mondo. Come una società profondamente religiosa risponda a una campagna politica divenuta celebre per le violazioni dei diritti umani è un importante interrogativo sociologico con implicazioni politiche rilevanti.

I sondaggi rilevano che non solo i filippini sono soddisfatti dell'operato di Duterte, ma anche che, nel 2017, l'88% della popolazione adulta sosteneva la guerra alla droga. Il dato sulla popolarità è confermato anche quando il 73% era convinto che le uccisioni extragiudiziali fossero ancora in corso[2]. Questi numeri indicano la popolarità della campagna antidroga all'interno della società filippina. Le accuse secondo le quali la guerra alla droga starebbe producendo un numero incomparabile di vittime non sembrano affatto influenzare negativamente la popolarità del presidente Duterte[3]. Il governo si è premurato di giustificare il programma fornendo ciò che ha chiamato "social card" o pubblicando le cifre che ne dimostrano il successo. Recentemente, l'esecutivo ha sostenuto che 5.327 comunità locali sono state dichiarate libere dalla droga e che sono state sequestrate droghe illegali e attrezzatura da laboratorio per un valore di 376 milioni di dollari. Il ragionamento di fondo è che la popolazione sostiene la guerra alla droga proprio perché ora si sente più sicura. Non c'è dunque da stupirsi se, secondo i dati forniti da un altro studio, molte persone considerino le uccisioni accettabili poiché le vittime "rendono le nostre vite miserabili ancor più misere[4]".

---

[1] Questa ricerca è stata finanziata con i contributi europei "Horizon2020" ottenuti dal consorzio interuniversitario europeo "CRISEA – Competing Regional Integrations in Southeast Asia". Questo *policy brief* è stato pubblicato nel gennaio 2020 con il titolo "Popular Support for Duterte's War on Drugs: Investigating the Religious Dimension" ed è disponibile online al link http://crisea.eu/wp-content/uploads/2020/03/Del-7.4-3-policy-briefs-Economy.pdf.

[2] Pulse Asia (2017), "September 2017 Nationwide Survey on the Campaign Against Illegal Drugs", disponibile online al link http://www.pulseasia.ph/september-2017-nationwide-survey-on-the-campaign-against-illegal-drugs/.

[3] Social Weather Stations (2018), "First Quarter 2018 Social Weather Survey: Pres. Duterte's Net Satisfaction Rating a 'Very Good' +56", Social Weather Stations, disponibile online al link https://www.sws.org.ph/swsmain/artcldisppage/?artcsyscode=ART-20180411144206.

[4] Arguelles, C. (2017), *Grounding Populism: Perspectives from the Populist Publics*, tesi non pubblicata, Central European University; Cabañes, J. e Cornelio, J. (2017), "The Rise of Trolls in the Philippines (and What we Can Do about It)", in Curato, N. (a cura di), *A Duterte Reader: Critical Essays on Duterte's Early Presidency,* Quezon City and New York: Ateneo de Manila University Press e Cornell University Press, pp. 231-50.

Evidenza e analisi

Data la sua natura di provvedimento politico nazionale calato dall'alto, la guerra alla droga si è sviluppata sotto forma di operazioni di polizia che hanno toccato i quartieri del Paese. Questa politica, chiamata *Oplan Tokhang*, si presume sia trasparente. *Tokhang* è una combinazione delle parole della lingua cebuana "bussa e implora". Gli ufficiali di polizia devono far visita alle case abitate da consumatori di droga identificati e intimarli di cambiare stile di vita una volta per tutte. Comunque, il problema è che molte delle visite domiciliari finiscono per essere fatali. Dal 2016 ai primi mesi del 2018, i numeri ufficiali del governo mostrano che 121.087 persone sono state arrestate, a fronte di 4.021 vittime perite nel corso di operazioni antidroga[5]. Poche comunità, tutte povere, sono diventate veri e propri "hotspot" nella guerra alla droga[6]. Nientemeno che l'ex capo della *Dangerous Drugs Board*, Dionisio Santiago, ha criticato il programma del governo per il fatto che continua a mietere vittime nelle aree più povere del Paese.

Il presente *policy brief* si concentra sullo studio del caso di Payatas, uno dei *barangay* più poveri di Quezon City. Situato nella parte settentrionale della *Metro Manila*, Quezon City è conosciuta per la presenza di università di élite, stazioni televisive, eleganti centri commerciali e vari centri sanitari nazionali. Tutto questo sta a indicare quanto sia prospera l'economia della città. Ma a Payatas il 60% dei duecentomila residenti si trova al di sotto della soglia di povertà. Il *barangay* è conosciuto per la sua discarica, anche se dal 2016 è divenuta famosa per essere una delle zone più calde della campagna antidroga del governo. Un report di inchiesta redatto da Patricia Evangelista ha documentato il numero delle visite domiciliari eseguite dalla polizia e dai capi quartiere[7]. Col pretesto di volere ottenere informazioni sul nucleo famigliare, le visite hanno in alcuni casi previsto anche test antidroga fatti al momento, senza alcun preavviso. Il governo locale di Quezon City si ostina ad affermare che le autorità di polizia non costringono gli individui a sottoporsi ai test antidroga. La stessa vicesindaca crede che "se questi non hanno nulla da nascondere, non dovrebbe essere un problema per loro sottoporsi al test antidroga". Fino al 2017, a Payatas, almeno trentasette persone sospettate di un legame con la droga sono state uccise nel corso delle liti con la polizia e ventotto durante le operazioni cosiddette *buy-bust*[8].

Questa ricerca è stata condotta da una squadra di ricercatori dell'Università Ateneo de Manila coordinata da Jayeel Cornelio, sociologo e direttore del programma relativo agli studi sullo sviluppo, affiancato da Erron Medina, ricercatore presso il medesimo dipartimento. Il team si è inizialmente concentrato sulla parrocchia di Payatas, con l'intento di indagare in che termini gli sforzi hanno forgiato la presa di posizione critica del Cattolicesimo istituzionale[9]. Oltre alle parrocchie

---

[5] Philippine Information Agency (2018), "#RealNumbersPH Update: Towards a Drug-free Philippines"; Pulse Asia (2017), "September 2017 Nationwide Survey on the Campaign Against Illegal Drugs", disponibile online al link http://www.pulseasia.ph/september-2017-nationwide-survey-on-the-campaign-against-illegal-drugs/.

[6] L'agenzia di stampa *Reuters* ha dedicato un'estesa copertura alla campagna, tant'è che i giornalisti che l'hanno curata si sono guadagnati il Premio *Pulitzer* 2018 dedicato alla sezione report internazionali, cfr. "Inside the Bloody Drug Crackdown in the Philippines", disponibile online al link https://www.reuters.com/investigates/section/philippines-drugs/.

[7] Evangelista, P. (2017), "The Red Mark", *Rappler*, disponibile online al link https://www.rappler.com/newsbreak/investigative/188916-drugtesting-payatas-quezon-city-police-drug-war.

[8] Questo tipo di operazione è una trappola messa a punto da poliziotti in borghese, che si presentano davanti a uno spacciatore con l'intento di acquistare la droga [N.d.T.].

[9] In un comunicato ampiamente letto in tutto il Paese, il cardinale Luis Antonio Tagle scrisse che "una nazione non può essere governata da assassini". Il comunicato continuava facendo appello a "coloro che feriscono o uccidono di ascoltare le proprie coscienze, la voce di Dio che ci invita a commettere buone azioni". I leader della Chiesa cattolica romana hanno fatto sentire sempre di più la loro voce quando si è scoperto che tra le vittime comparivano anche giovani ragazzi disarmati, portando la Chiesa cattolica a essere elogiata quale "voce contro una campagna violenta".

cattoliche, Payatas ospita anche un variegato universo di denominazioni cristiane quali i battisti, gli evangelici, i carismatici, l'*Iglesia ni Cristo* (*InC*[10]) e l'*Ang Dating Daan* (*ADD*[11]). Successivamente, il progetto si è pian piano ampliato setacciando, per prima cosa, le risposte provenienti dai differenti gruppi cristiani lungo linee confessionali. I ricercatori sono stati guidati dalle seguenti domande: quali differenze è possibile riscontrare nei comportamenti di questi gruppi tenuti nei confronti della guerra alla droga a Payatas? In che modo hanno risposto? Come si spiegano le differenze di opinione?

Per rispondere a queste domande, è stata data priorità a quattro punti principali. Per prima cosa, il team voleva conoscere le esperienze dei ministri religiosi a Payatas. In secondo luogo, le domande vertevano sulla familiarità che i leader avevano con la guerra alla droga e con le dichiarazioni antidroga del presidente Duterte. In terzo luogo, il gruppo di ricerca ha chiesto ai leader religiosi quali fossero i loro specifici argomenti per affrontare la questione. Da ultimo, le domande concernevano anche la natura dei rispettivi ruoli all'interno delle comunità che guidano, in relazione alla società e alla politica filippina. Durante le interviste sono emerse alcune domande, collegate al tema principale, che avevano lo scopo di desumere le riflessioni di questi leader sulla governance e sulla giustizia.

Il gruppo di ricerca ha intervistato diversi leader religiosi. L'arco temporale entro il quale la ricerca sul campo è stata condotta (2017-18) è importante perché sono emerse, come non mai, le reazioni significative del pubblico verso la campagna antidroga, soprattutto quelle provenienti dalla Chiesa cattolica. La squadra ha fatto affidamento sulle interviste qualitative poiché era interessata a capire ciò che i leader religiosi stessero facendo e per quale motivo. Da queste interviste è emerso una tacita comprensione della guerra alla droga come essa si è svolta sul campo. In questo senso, possiamo dire che il progetto è complementare all'accurata cronaca giornalistica[12]. Una volta predisposte le interviste, i membri del gruppo hanno mappato sul luogo i siti delle diverse chiese e, successivamente, hanno iniziato a interagire con i sacerdoti cattolici. Questi ultimi sono stati utilizzati come tramite tra gli intervistatori e gli intervistati che presentavano delle riserve iniziali, dato il carattere controverso della ricerca. Il gruppo di ricerca si rese conto immediatamente che le interviste potevano destare sospetti tra i partecipanti, che congetturavano come i suoi membri fossero dipendenti di alcune agenzie governative. Tra coloro che furono intervistati comparivano dei pastori evangelici, un leader dei Carismatici, un predicatore battista e due leader laici (un capo della pastorale giovanile di una chiesa evangelica e il coordinatore delle comunità ecclesiali di base). Tutti questi leader religiosi risiedono a Payatas, anche se durante la ricerca sono stati coinvolti nelle interviste sul campo, per un raffronto, anche alcune figure che vivevano al di fuori del *barangay*. Tra questi si annoverano un insegnante in un vicino seminario di una congregazione protestante e una serie di ministri di culto di una chiesa evangelica adiacente al luogo, tutti comunque coinvolti nella guerra alla droga. Malgrado la vicinanza territoriale a Payatas, il seminario protestante decise di spendere le proprie forze

[10] Dalla parola tagalog "La Chiesa di Cristo". La *InC* è è un movimento religioso cristiano internazionale fondato da Félix Ysagun Manalo nel 1914. La *InC* fa affidamento alla teologia unitaria, secondo la quale Gesù Cristo sarebbe il figlio di Dio, il Salvatore inviato sulla terra, ma non sarebbe egli stesso una divinità. Ad oggi, questa Chiesa può contare oltre due milioni di adepti in più di cento Paesi del mondo [N.d.T.].

[11] Dalla parola tagalog "Il vecchio percorso", questa comunità religiosa cristiana è famosa nelle Filippine per trasmettere in televisione le prediche del suo fondatore, Eli Soriano, scomparso lo scorso febbraio all'età di 73 anni [N.d.T.].

[12] Evangelista, *op. cit.*

per aiutare un'altra comunità di Manila vessata dai raid antidroga della polizia. Al contrario, la Congregazione evangelica ha direttamente collaborato con le forze di sicurezza invece di occuparsi delle comunità colpite dalla guerra alla droga.

Le interviste offrono un interessante spaccato dei divergenti punti di vista religiosi. Il principale risultato derivante dalla ricerca mostra come la capacità di risposta di una comunità religiosa nei confronti della guerra alla droga discenda fortemente dal modo in cui questa intende la natura della dipendenza dalla droga. I consumatori di droga sono esseri umani peccatori oppure vittime di ingiustizie sociali più diffuse, come la povertà. Questa seconda visione è stata seppellita dal dibattito in corso e, prima di dimostrare l'importanza di questo aspetto, è necessario fornire degli esempi.

Secondo alcuni intervistati, fare uso di droga illegalmente è, in quanto atto deliberato di peccato, una conseguenza dell'allontanamento della persona da Dio. Questo punto è ripetutamente evidenziato dai pastori Nick e Julius (i nomi sono stati cambiati), che a Payatas sovrintendono le attività delle congregazioni, rispettivamente, evangelica e battista. Per entrambi, il problema dell'abuso di sostanze stupefacenti evidenzia il fallimento della relazione che l'uomo ha con lo Spirito Santo. Infatti, il pastore Julius è arrivato a paragonare i tossicodipendenti ai maiali e ha invocato la parola di Gesù che prescrive "di non gettare le perle ai porci affinché non le calpestino sotto le loro zampe e si rivoltino contro di voi per sbranarvi[13]". La prima motivazione che il pastore adduce è che se la Chiesa concentrasse tutti i suoi sforzi sui tossicodipendenti lascerebbe ai margini "i gruppi più importanti" di persone a Payatas come donne e bambini. Egli fa notare che "a Payatas ci sono più bambini che tossicodipendenti", ma crede anche che condividere la Parola di Dio con coloro che fanno uso di droghe non possa avere molta utilità perché non vi potrebbero prestare attenzione vista "la condizione mentale" in cui versano. A conclusione del suo ragionamento, il pastore afferma che l'elezione di Duterte alla presidenza della Repubblica è stata un chiaro atto di Dio cha ha inteso "impartire una lezione al Paese". Il pastore Julius ritiene che la dipendenza dalle droghe sia una condizione peccaminosa che determina specifiche conseguenze. Da una parte, sostiene, la violenza generata dalla guerra alla droga è un verdetto divino e lascia mani libere al governo su come portarla avanti pienamente. Dall'altra, afferma, la campagna antidroga ha l'obiettivo di convincere il resto della popolazione qual è il destino che spetta ai peccatori.

Per contro, uno sparuto gruppo di intervistati vede i tossicodipendenti come "vittime". L'uso delle droghe non è il risultato di scelte individuali, bensì di cause strutturali come l'estrema povertà, la disoccupazione e le pessime condizioni sociali. Questo punto è ben articolato dai preti cattolici, dai teologi protestanti e da un leader evangelico. Come spiegano il vittimismo? I tossicodipendenti sono *poveri* non solo spiritualmente ma anche da un punto di vista materiale[14]. Il gruppo di ricerca si aspettava che questa risposta arrivasse dai tre preti cattolici intervistati, ovvero frate Martin, frate Marcelo e frate Patrick. Tutti e tre hanno un rapporto di lunga data con Payatas in quanto essa si configura come un'estensione delle rispettive comunità religiose, che si trovano in altre aree di Quezon City. Secondo loro, i tossicodipendenti sono il "pubblico" della Chiesa ed è quindi un obbligo dedicarsi alle loro condizioni sociali e materiali per aiutarli a superare i loro problemi legati alla droga. Allo stesso tempo, la guerra alla droga ha acuito le condizioni di povertà

[13] Dal Vangelo di Matteo 7,6, Nuovo Testamento.

[14] L'enfasi è stata posta dagli autori [N.d.T.].

di molte delle famiglie dell'area che fanno affidamento sul padre. In un'intervista, un prete ha raccontato la sua indignazione riguardo a questa situazione:

> "Il governo ha forse fatto qualcosa per aiutare queste famiglie? Hanno per caso fatto visita ai bambini? Hanno dato loro un aiuto psicologico? Che ne è del sostegno scolastico? Del cibo? Dei mezzi di sostentamento? *Sigh*. L'ho chiesto ai leader locali e sapete cosa mi hanno risposto? No!

Tuttavia, per gran parte dei leader religiosi i consumatori di droghe sono peccatori la cui "perfidia" e i cui crimini devono essere estirpati. Tale opinione evidenzia un implicito sostegno religioso per la guerra alla droga. Come principale intuizione della nostra ricerca, questa scoperta aggiunge una sfumatura all'argomento, avanzato da politologi e da altri sociologi, secondo cui il sostegno alla campagna antidroga dipende dalle preoccupazioni del cittadino per la sicurezza.

La prospettiva che i tossicodipendenti sono vittime di gravi ingiustizie sociali potrebbe essere minoritaria. Tuttavia, i leader delle chiese che condividono questa visione – e tra questi vi sono sia preti cattolici sia pastori evangelici – hanno previsto un certo numero di interventi rivolti alle famiglie delle vittime dimenticate dalla guerra di Duterte. Alcuni di loro hanno dedicato, dai rispettivi pulpiti, l'omelia agli eccessi della campagna; altri hanno invece sostenuto le famiglie delle vittime lasciate al proprio destino. Questi interventi, di natura sia sociale sia politica, sono finalizzati ad affrontare "le cause profonde e le conseguenze" della guerra alla droga.

I preti cattolici hanno senza dubbio trovato metodi di intervento più completi. Oltre all'aiuto psicologico, hanno esteso l'assistenza per prendersi cura delle famiglie private della loro unica fonte di reddito nel corso delle operazioni antidroga. Le parrocchie locali hanno anche elargito sovvenzioni ai bambini indigenti per l'acquisto di uniformi scolastiche, libri e altro materiale di prima necessità.

Dato che generalmente la gente teme di fare ricorso a provvedimenti legali nei confronti dello Stato e delle forze di polizia, i preti hanno offerto una mano d'aiuto per affrontare legalmente alcune situazioni che, si credeva, potessero configurarsi come casi di uccisioni extragiudiziali a Payatas. Questo sentimento è comprensibile viste le asimmetriche relazioni di potere. Allo stesso tempo, diversi giornalisti investigativi hanno documentato ciò che la polizia ha fatto in nome dell'analisi comportamentale della comunità[15]. Padre Robert, evangelico, nelle vesti di avvocato aiuta le famiglie, con almeno uno dei membri rimasto ucciso per mano delle autorità, a intentare una causa. Intervistato dal gruppo di ricerca, ha inquadrato l'intervento della sua congregazione in questi termini:

> "Aiuti l'indigente promuovendo una causa in tribunale. Noi non stiamo lottando contro la campagna antidroga, ma contro le esecuzioni sommarie che annientano il *Bill of Rights*, il vero pilastro della nostra democrazia".

Implicazioni di policy e raccomandazioni

La presente ricerca lascia certamente aperte una serie di interrogativi, come ad esempio il motivo per cui una prospettiva religiosa sopravanza su un'altra. Ad ogni modo, essa ha inteso dimostrare che i fondamenti religiosi dovrebbero essere presi in considerazione per fronteggiare il sostegno popolare (e populista) alla guerra

[15] Evangelista, *op. cit.*

alla droga nelle Filippine. Una visione morale del mondo relativa alla giustizia entra in gioco allorché le vite dei criminali, in quanto irredimibili, possono essere sacrificate: si tratta di un aspetto che politici e organizzazioni della società civile devono riconoscere e tenere in debito conto. Nei fatti, il risultato di questa ricerca potrebbe spiegare il motivo per cui le richieste sul rispetto dei diritti umani nelle Filippine avanzate dall'Unione Europea e da altre agenzie globali non abbiano ottenuto popolarità.

Questo studio ha inoltre suggerito che all'interno dei medesimi gruppi religiosi mancano opportunità di riflessione sulla complessità della governance, sui diritti umani e sull'*accountability*. La politica dovrebbe, dunque, fornire un sostegno diplomatico al lavoro di comunità e avviare una discussione partecipativa sul bene comune nella società filippina contemporanea.

Come è stato rilevato in precedenza, il gruppo di ricerca ha dimostrato che le parrocchie cattoliche e le altre chiese cristiane hanno predisposto meccanismi di supporto alla scolarizzazione dei bambini e al sostentamento delle donne, in modo da far fronte ai costi economici derivanti dalla perdita del capofamiglia. Il supporto legale è stato organizzato in quei casi in cui i leader religiosi credevano di trovarsi davanti a delle uccisioni extragiudiziali commesse dalla polizia. Un'altra implicazione di policy sarebbe quella di estendere, di conseguenza, il sostegno che le organizzazioni religiose possono fornire alle comunità direttamente colpite dalla guerra alla droga. Non bisogna escludere che il governo possa prevedere, da un giorno all'altro, possibili restrizioni all'utilizzo di fondi pubblici per tali gruppi religiosi, benché il sostegno alle associazioni che considerano la guerra alla droga come una politica ingiusta risulti essenziale in quanto esse sono ben radicate all'interno delle comunità. Questa necessità appare certamente ancor più importante adesso che la copertura dei media della guerra alla droga si è già annichilita.

Traduzione dall'inglese a cura di Raimondo Neironi

Questo articolo è apparso nel numero di RISE
"Le Filippine di Duterte e le eredità del passato", Vol. 5 (4), 2020.

Riscrivere la storia: la rivoluzione pop dei "bambini" thailandesi

Giuseppe Bolotta

indice △

Il 10 agosto 2020, nel corso di una manifestazione antigovernativa organizzata presso l'Università Thammasat di Bangkok – l'istituto d'istruzione superiore più radicale del Paese, fondato nel 1934 dal rivoluzionario socialista Pridi Banomyong – la portavoce dell'Unione degli studenti di Thailandia, la ventenne Panusaya "Rung" Sithijirawattanakul, rompe un silenzio durato più di sessant'anni presentando un manifesto radicale di riforma della monarchia, pilastro storico dell'identità nazionale accanto al Buddismo. È una mossa audace, suscettibile di sanzione penale, che dissacra il fondamento simbolico della gerarchia sociale thailandese.

La verbalizzazione dell'impronunciabile scuote l'indolenzito corpo sociale della nazione, intorpidito dalla sorveglianza virologica e dal controllo asfissiante del "governo pretoriano" di Prayut Chan-o-cha, ex comandante dell'esercito alla guida del Paese dal colpo di Stato del 2014[1]. Assieme alle dimissioni del governo, e a una revisione democratica della Costituzione, i giovani manifestanti hanno l'ardire di invocare la revoca dell'immunità sovrana e, soprattutto, l'abolizione del reato di lesa maestà, norma draconiana che prevede pene detentive fino a quindici anni di carcere per il crimine di "diffamazione della Corona". Il tabù delle critiche al Re è stato infranto, e il protocollo reale disatteso con impertinenza, non da rappresentanti parlamentari di opposizione o da eminenti costituzionalisti – unanimemente concordi nell'affermare la sacralità della monarchia – ma da "bambini" (*dek*), come vengono chiamati gli studenti di ogni ordine e grado in Thailandia (anche quando sono maggiorenni).

La manifestazione del 10 agosto si inserisce nella più ampia cornice di mobilitazione giovanile, disubbidienza civile e fermento digitale che riempie di adolescenti le piazze thailandesi dalla dissoluzione giudiziale del partito progressista *Futuro nuovo* (*phak anakhot mai*) nel febbraio 2020, convogliando lo scontento di decine di migliaia di *dek* verso i "genitori putativi" della nazione: l'esercito e la monarchia. A colpi di *hashtag* quali #lunga-vita-alla-democrazia (riformulazione pungente del motto "lunga vita al re") o, #siamo-adulti-e-possiamo-scegliere-da-soli, i "figli della nazione" delegittimano sprezzanti il paradigma politico del paternalismo monarchico, rivendicando il proprio ruolo di cittadini consapevoli, e rammentando al re e ai militari i fondamenti della democrazia rappresentativa. Per comprendere a fondo la portata simbolica di queste rivendicazioni, occorre fare un primo passo indietro: agli anni Sessanta del secolo scorso.

[1] Nel maggio del 2014, il Consiglio nazionale per la Pace e l'Ordine (the *National Council for Peace and Order*, *NCPO*), un organismo militare guidato dal Generale Prayut, ha assunto la guida del Paese destituendo il primo ministro eletto Yingluck Shinawatra, sorella dell'ex premier Thaksin Shinawatra, a sua volta rimosso nel 2006 con un colpo di Stato militare. Sul ruolo politico dei militari nel Sudest asiatico si veda, ad esempio, Montesano, M.J., Chong, T. e Kongkirati, P. (a cura di) (2020), *Praetorians, Profiteers or Professionals? Studies on the Militaries of Myanmar and Thailand*. Singapore: ISEAS – Yusof Ishak Institute.

Il paradigma del padre

Il prominente giurista conservatore Borwornsak Uwanno ha affermato che la monarchia thailandese è "un'istituzione sociale del tutto sovrapponibile alla famiglia […][2]". I cittadini thailandesi riconoscerebbero nel sovrano il padre della nazione, nonché la personificazione suprema del *dharma* buddista: qualità semidivine, certamente extracostituzionali, che gli osservatori occidentali, sottolinea Borwornsak, sarebbero scarsamente in grado di comprendere. Non sono parole nuove.

La difesa della moralità nazionale (impersonata dal re) dalle degenerazioni affaristiche e corruttive della politica è stata più volte sbandierata dai militari nella legittimazione dei dodici colpi di Stato che hanno punteggiato la storia thailandese dal 1932, anno di istituzione della monarchia costituzionale.

A margine del colpo di Stato del 1957, in particolare, il generale Sarit Thanarat, alfiere anticomunista degli americani negli anni della Guerra fredda, dichiarava che il golpe poggiava "fermamente sul principio che il re e la nazione sono unici e indivisibili", e che "colui che governa è il capo di una grande famiglia che deve guardare alla popolazione come farebbe con i propri figli e nipoti[3]". Con Sarit, dopo anni di invisibilità politica successivi alla caduta della monarchia assoluta, la figura trasfigurata del sovrano buddista torna al centro della vita pubblica nel ruolo di "garante sovrannaturale" della famiglia nazionale.

Se il re è il padre della nazione, il cittadino modello deve essere conscio della sua posizione filiale. In questo contesto ideologico, dal sapore vagamente sino-confuciano, il sistema scolastico thailandese è tradizionalmente laboratorio nazionalistico di infantilizzazione della cittadinanza. Il ruolo degli studenti nei confronti degli insegnanti deve riflettere i doveri e le responsabilità dei figli nei confronti dei genitori, e – per estensione simbolica – dei cittadini nei confronti dello Stato[4].

In continuità con le giunte militari che lo hanno preceduto, l'attuale primo ministro thailandese Prayut sembra aver colto alla perfezione le implicazioni politiche di tale costruzione dell'infanzia. Al fine di rinvigorire il patriottismo dei "figli della nazione", il generale ha così introdotto un nuovo rituale in tutte le scuole del Paese. Prima dell'inizio delle lezioni, i "bravi bambini" (*dek di*) devono recitare i "dodici valori chiave della thailandesità", fra i quali figurano le ingiunzioni a riverire e onorare i genitori, la monarchia, il Buddismo e la nazione, di cui l'esercito si proclama il garante supremo[5].

I manifestanti che affollano le piazze thailandesi appartengono, d'altra parte, a una nuova generazione di *netizen* progressisti, *post-millenials* cresciuti a riso e Facebook, poco propensi ad assecondare il conservatorismo monarchico di genitori all'antica, o le prescrizioni paternaliste di istituzioni non elette. Un agguerrito gruppo di liceali ha persino scelto di chiamarsi "Studenti cattivi" (*nakrien leo*) per rivendicare con sarcasmo il proprio dissenso contro ogni forma di gerarchia e disuguaglianza generazionale, e per denunciare gli abusi di insegnanti e amministratori scolastici. Cosa più importante, gli studenti non si sono limitati a invocare genericamente il

---

[2] Cit. in Ivarsson, S. e Isager, L. (a cura di) (2010), *Saying the Unsayable: Monarchy and Democracy in Thailand*. Copenhagen: NIAS Press, p. 12. Si veda anche Borwornsak, U. (2006), *Ten Principles of a Righteous King and the King of Thailand*, Bangkok: Chulalongkorn University.

[3] Baker, C. e Pasuk, P. (2005, II ed.), *A History of Thailand*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 176-77.

4 Bolotta, G. (2021), *Belittled Citizens: The Cultural Politics of Childhood on Bangkok's Margins*, Copenhagen: NIAS Press, pp. 36-39.

[5] *Ivi*, p. 47.

ripristino della democrazia e la modifica degli assetti costituzionali. Hanno articolato una serie di proposte circostanziate: libertà di opinione, abbandono delle divise scolastiche, demilitarizzazione della società, riconoscimento dei diritti LGBTQ+, e – soprattutto – l'introduzione di forti limitazioni ai poteri del re. Attraverso quest'ultima, dissacrante proposta, i cosiddetti *dek* dimostrano di riconoscere con precisione il nesso simbolico tra culto patriarcale della monarchica e autoritarismo militare, assieme alle ramificazioni capillari della gerontocrazia thailandese in diversi settori della vita dei giovani.

La loro protesta si avvale, fatto inedito, di *flash mob* irriverenti e strumenti digitali, e attinge a piene mani dalla cultura pop globalizzata: eroine hollywoodiane, manga giapponesi, serie TV "arcobaleno", star del *K-pop*, *meme* popolari, branditi come simboli virtuali di mobilitazione generazionale capaci di travalicare i confini nazionali, catturando l'attenzione di media e spettatori internazionali. Una strategia efficace – orizzontale, decentralizzata e largamente apartitica – che ha colto impreparati, quanto meno inizialmente, i "vecchi" membri del Palazzo monarchico-militare, non a caso ribattezzati "dinosauri" dai giovani manifestanti.

Lord Voldemort, Hamtaro e il gesto delle "tre dita"

Il 3 agosto 2020, centinaia di ragazzi si sono radunati nel centro di Bangkok per lanciare un "incantesimo democratico". Travestiti da Harry Potter, il maghetto della celebre epopea *fantasy*, hanno agitato sornioni le proprie bacchette magiche verso il Monumento alla Democrazia – già sit-in di proteste durante la stagione dello scisma fra le "camicie rosse" e le "camicie gialle" susseguente alla deposizione dell'ex premier Thaksin Shinawatra nel 2006.

"La Thailandia è oppressa dal potere oscuro dei mangiamorte", spiegano in una nota[6]. Reggono ritratti di Lord Voldemort, il malvagio avversario del giovane Potter, descritto dalla scrittrice britannica J.K. Rowling come "colui che non deve essere nominato". Il riferimento è all'incriticabile re di Thailandia, Maha Vajiralongkorn (Rama X), succeduto nel 2016 all'amato padre, Bhumibol Adulyadej (Rama IX), ma mai davvero entrato nel cuore dei sudditi.

Assunte le fattezze di "maghi e maghe della democrazia", i giovani manifestanti hanno quindi alzato tre dita al cielo, un gesto popolarizzato dopo il colpo di Stato del 2014 e divenuto icona di resistenza silente alle diverse latitudini del brutale autoritarismo asiatico: da Bangkok a Yangon, da Hong Kong a Manila[7]. Ispirato a un'altra saga cinematografica, *The Hunger Games*, il "saluto delle tre dita" esprime ribellione antigolpista e veicola, a detta dei giovani manifestanti, i principi della libertà, dell'uguaglianza e della fratellanza. Il motto settecentesco della Rivoluzione francese viene qui accostato con disinvoltura all'immaginario post-apocalittico di Hollywood; la spettacolarizzazione digitale della resistenza democratica intercetta gli appetiti sensazionalistici dei media internazionali. Questi *dek* non sono affatto degli sprovveduti.

Non è soltanto il cinema occidentale a ispirare la creatività goliardica dei giovani dissidenti. Un *flashmob* contro il governo Prayut si è, ad esempio, incentrato sulla figura di Hamtaro, il criceto protagonista dell'omonimo manga giapponese.

---

[6] Beech, H. (2020), "In Thailand, Students Take on the Military (and 'Death Eaters')", *The New York Times*, 11 agosto, disponibile online al link https://www.nytimes.com/2020/08/11/world/asia/thailand-student-protest-military.html.

[7] Farrelly, N. (2021), "Asia's Youth in Revolt: In Thailand, Myanmar, and Hong Kong, Asia's Brave Youth Go Toe-to-Toe with History", *The Diplomat*, 1° aprile, disponibile online al link https://thediplomat.com/2021/03/asias-youth-in-revolt/.

"Siamo come criceti in gabbia. Corriamo, Hamtaro!", gridano migliaia di liceali convocati in piazza da uno stormo di tweet[8].

Alcuni osservatori occidentali, pur valorizzando il carattere temerario, creativo, e non-violento di tali iniziative, hanno sollevato seri dubbi sulla loro efficacia politica. Secondo questa prospettiva, le aspirazioni democratiche dei giovani del Sudest asiatico sarebbero venate da un idealismo virtuale, ingenuo e romantico, popolato da dive di Hollywood, star coreane dal look androgino, e supereroi da cartone animato. Troppo poco per impensierire i militari in assenza di rappresentanza parlamentare e leadership politica.

Questo ritratto etnocentrico, e velatamente paternalista, dei "ragazzini" thailandesi spesso non coglie il significato profondo del loro messaggio. I manifestanti non fanno un uso indiscriminato della cosiddetta cultura pop, piuttosto, ne manipolano con sagacia i simboli per esprimere verità proibite, non verbalizzabili in contesti pubblici. Il loro progetto politico è tutt'altro che disancorato dalla realtà storica. I social network sono solo un mezzo. Il fine è abbattere il muro di silenzio sulle origini della nazione, farsi digitalmente largo fra le pieghe della censura, dare voce a un passato rimosso che – ironia della sorte – i giovani dissidenti non hanno vissuto, ma che incombe inesorabile sul loro futuro.

Rompere il silenzio, dare voce al passato

Fra i gruppi più influenti del variegato movimento democratico thailandese figura il *Partito del Popolo* (*khana ratsadon*). Ne è componente autorevole Rung, menzionata in precedenza. Il nome *khana ratsadon* non è né casuale né neutrale. È un riferimento preciso, emblema della storia costituzionale thailandese. Si chiamarono infatti *khana ratsadon* i rivoluzionari – fra i quali il fondatore dell'Università Thammasat, Pridi Banomyong – che nel 1932 deposero Re Prajadhipok (Rama VII), segnando il tramonto della monarchia assoluta e l'avvento della fragile democrazia thailandese. Nei decenni successivi, la propaganda monarchico-buddista dello Stato ha tentato di rimuovere le gesta di questi pionieri dalla memoria nazionale, anche materialmente: nel 2017 una targa commemorativa a loro intitolata nel centro di Bangkok è misteriosamente scomparsa. Rung e i suoi colleghi hanno reagito con prontezza, installando una nuova targa di fronte al Palazzo reale. Su quest'ultima, immediatamente rimossa dai militari, compariva l'incisione: "Questo Paese appartiene al popolo, non al re".

La "Rivoluzione siamese" del 1932 non è l'unico fatto storico sul quale il regime ha imposto il silenzio di Stato. Il 6 ottobre 1976, militari, poliziotti e squadracce fedeli alla Corona assaltarono l'Università Thammasat con ferocia inaudita, sparando sui giovani studenti disarmati. La loro unica colpa: invocare il ripristino della democrazia. Secondo lo storico thailandese Thongchai Winichakul, testimone diretto dell'esecuzione, il ruolo ambiguo giocato della monarchia durante il massacro si cela sotto la coltre di un silenzio traumatico che persiste incontrastato malgrado il coraggio degli attivisti[9].

Questo silenzio è stato spezzato ancora una volta dai bambini thailandesi nel 2018, a colpi di rap. In un video musicale, diventato subito virale, il collettivo "Rap

---

[8] Sinpeng, A. (2020), "Twitter Analysis of the Thai Free Youth Protests", *Thai Data Points*, 29 agosto, disponibile online al link https://www.thaidatapoints.com/post/twitter-analysis-of-the-thai-free-youth-protests.

[9] Cfr. Thongchai, W. (2020), *Moments of Silence: The Unforgetting of the October 6, 1976, Massacre in Bangkok*, Honolulu: Hawai'i University Press.

contro la dittatura" dà voce alla frustrazione dei *dek* alternando una serie di rime sferzanti, colonna sonora della protesta contro il governo[10]. Sullo sfondo del video un gruppo di attori, molti dei quali appena adolescenti, mette in scena il massacro del 1976: il corpo esanime di uno studente impiccato viene percosso da una folla inferocita – è la scena immortalatala in una foto sinistramente iconica dal premio Pulitzer Neal Ulevich, la stessa scena proiettata dai manifestanti all'Università Thammasat il 10 agosto dell'anno scorso, prima che Rung prendesse la parola.

"La storia intellettuale dell'umanità – ha scritto Jurij M. Lotman nel 1975 – si può considerare una lotta per la memoria. Non a caso la distruzione di una cultura si manifesta come distruzione della memoria, annientamento dei testi, oblio dei nessi[11]". Nel momento in cui scrivo questo articolo (marzo 2021, N.d.R.), Rung e altri giovani attivisti sono stati arrestati per lesa maestà. Detenuti in custodia cautelare, hanno iniziato uno sciopero della fame. La pandemia è diventata un'alleata preziosa del governo nella repressione del dissenso. Ma il silenzio è stato rotto, il tabù delle critiche al re è stato infranto. Nel Sudest asiatico, la cultura pop dei "bambini digitali" può riscrivere il passato e, forse, disegnare un nuovo futuro.

Questo articolo è apparso nel numero di RISE "La Thailandia in tensione", Vol. 6 (2), 2021.

[10] Rap Against Dictatorship [YouTube video], disponibile online al link https://www.youtube.com/watch?v=VZvzvLiGUtw.

[11] Cit. in Prosperi, A. (2021), *Un tempo senza storia. La distruzione del passato*, Torino: Einaudi; si veda anche Lotman, J.M. e Uspenskij, B.A. (1975), *Tipologia della cultura*, Milano: Bompiani (trad. it).

Il boom edilizio oltre i confini del patrimonio mondiale della città di Malacca

Pierpaolo De Giosa

indice △

Per Tiziano Terzani, Malacca era una città "carica di passato" dove era possibile sentire "la voce della storia", nelle tante lingue delle genti che sono giunte da ogni angolo del mondo in questo porto sulla costa occidentale della penisola malaysiana[1]. Affacciata sull'omonimo stretto, Malacca ha attratto per secoli l'attenzione di diversi imperi: dai portoghesi e gli olandesi ai britannici, senza dimenticare i giapponesi durante la Seconda guerra mondiale. Ancor prima della conquista portoghese, il Sultanato di Malacca fece della sua capitale un entrepôt importante nella regione. Malacca rappresenta la "città storica" della Malaysia per eccellenza, l'unica nel Paese ad esserne insignita dal 1989. Nel 2008 ha ottenuto anche il prestigioso riconoscimento di Patrimonio mondiale dell'UNESCO.

Il centro storico di Malacca, iscritto nella Lista del Patrimonio mondiale, è un'area di 154,68 ettari circondata dalla cosiddetta *buffer zone*, una zona tampone di 392,8 ettari che ha lo scopo di garantire una maggiore protezione del sito patrimonio mondiale. Diverse contromisure di conservazione sono state adottate con l'iscrizione. Ad esempio, per proteggere lo *skyline* degli edifici storici del sito, che raramente superano i tre piani di altezza, vincoli riguardanti nuove costruzioni sono stati rafforzati. Le nuove costruzioni nel sito medesimo non possono superare l'altezza degli edifici adiacenti, mentre nella *buffer zone* nuove costruzioni non possono superare i 12 metri. Se queste misure di tutela hanno imposto dei limiti alle "colate di cemento" che Terzani aveva già notato negli anni Novanta[2], l'iscrizione sulla Lista del Patrimonio mondiale ha generato un boom edilizio che si è espresso soprattutto con l'apparizione dei grattacieli attorno alla zona protetta. Basta oltrepassare i confini della *buffer zone* per osservare i nuovi edifici che stanno cambiando lo *skyline* della città. "Questo è ciò che sarà Malacca" mi ripeteva Osman, un architetto, mentre abbozzava sul mio bloc-notes il centro storico circondato da grattacieli. "Se non si controlla, si finirà circondati da grattacieli!" Conservazionisti come Osman preferirebbero un approccio che controlli l'altezza di nuove costruzioni anche oltre la zona tampone per proteggere lo *skyline* e mantenere lontani i grattacieli. Sebbene molti degli esperti e degli *aficionados* del patrimonio malaysiano siano soddisfatti delle nuove misure introdotte nel sito patrimonio mondiale, i più conservatori tra i conservazionisti sembrano delusi dalla trasformazione urbana in atto oltre i suoi confini. A molti di loro sembra che il titolo di patrimonio mondiale sia utilizzato per attrarre turisti e investitori, e non per assicurare un genuino spirito di conservazione del tessuto architettonico e culturale della città[3]. In questo

[1] Terzani, T. (1995), *Un indovino mi disse*. Milano: Longanesi, p. 171.

[2] *Ibidem.*

[3] Questo articolo attinge da un più esteso progetto di studio antropologico sui processi di patrimonializzazione e le conseguenze dell'iscrizione di Malacca nella Lista del patrimonio mondiale. Si veda, ad esempio, De Giosa, P. (2021), *World Heritage and Urban Politics in Malacca, Malaysia. A Cityscape Below the Winds*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

articolo ci soffermeremo sui processi di speculazione edilizia che accompagnano i processi di patrimonializzazione tramite alcuni esempi di progetti già realizzati o in via di costruzione.

La classe dirigente locale ha tentato per decenni di creare una "Nuova Malacca" pronta a sfoggiare uno *skyline* più moderno alla pari di Kuala Lumpur, cercando così di liberarla dall'appellativo di *Sleepy Hollow* (o "landa desolata") che la città porta con sé da oltre un secolo[4]. Tuttavia, fino all'inizio del nuovo millennio, l'espansione urbana di Malacca ha raramente seguito uno sviluppo in verticale: il motivo principale di questo trend è legato alla predilezione dei suoi cittadini per case a schiera, ville e bungalow, alte uno o due piani. Ed è per questo che Bob, un costruttore, mi ha spesso detto che "a Malacca di grattacieli si perisce", alludendo ai rischi legati alla vendita di questo tipo di immobili. In genere, i maggiori costruttori del Paese hanno a lungo preferito investire altrove. Tuttavia, l'iter di candidatura alla Lista del Patrimonio mondiale iniziato nel 2001, e il conseguente boom del settore turistico, hanno attirato molti più investitori, compagnie e costruttori. Non si potrebbero trovare parole migliori di quelle impiegate con un detto da Adrian, un agente immobiliare, per spiegare questo nuovo interesse in Malacca: "Dove c'è zucchero, ci sono formiche".

Il patrimonio mondiale attrae dunque nuovi investitori che, non potendo realizzare progetti che superino i limiti di altezza in vigore nel centro storico, cercano di accaparrarsi i lotti non edificati più vicini. Il patrimonio assume così valore come "location, location, location". Questo mantra, famoso tra gli agenti immobiliari, ricorda l'importanza della posizione di un immobile. Iniziando a investire nel cuore di Malacca agli inizi degli anni Duemila, Hatten Group è stata una delle prime aziende ad aver capitalizzato sulla vicinanza al futuro sito patrimonio mondiale. Furono i bassi costi dei terreni a convincere Eric Tan, il fondatore della compagnia, a puntare su Malacca e il successo riscosso è descritto come un vero e proprio miracolo sul sito web dedicato al monaco buddhista, Tsem Rinpoche. Dei fumetti raccontano come, dopo il fallimento delle sue compagnie a Singapore, Tan abbia messo le mani su un progetto abbandonato nel cuore della città, presso il Padang Pahlawan, come suggeritogli dal monaco[5]. L'imprenditore ha trasformato questo luogo storico, dove l'indipendenza del Paese fu annunciata per la prima volta, nel Dataran Pahlawan Megamall (quasi duecentomila metri quadrati), il più grande centro commerciale di Malacca. Colin Tan, suo figlio, ha ribadito a vari giornali che inizialmente Malacca è stata una scommessa rischiosa, ma vincente, per Hatten Group, grazie alla crescente presenza della città sulla mappa mondiale del turismo. "Malacca ha iniziato ad attrarre un grande interesse. La gente inizia a prenderla più sul serio per quanto riguarda gli investimenti immobiliari. […] Ora chiunque vuole essere un *developer* a Malacca[6]". Di pari passo con il boom del turismo, la compagnia si sta espandendo con progetti come Hatten City e Harbour City.

Un progetto che sottolinea la ritrovata fiducia nelle potenzialità di Malacca è *The Shore*, tre grattacieli realizzati nel 2014 da Tee Eng Ho e la sua compagnia, Kerjaya Prospek Group, per un hotel, diversi appartamenti, un centro commerciale e un

[4] Nel 1883 Malacca fu descritta come "una città "fuori dai giochi", assolutamente antiquata, principalmente non-inglese, un vero e proprio *Sleepy Hollow* (traduzione ad opera dell'autore). Si veda Bird, I. (1883), *The Golden Chersonese and the Way Thither*, New York: G.P. Putnam's Sons, p. 158.

[5] I miracoli di Tsem Rinpoche sono disponibili online al link https://www.tsemrinpoche.com/tsem-tulku-rinpoche/behind-the-scenes/miracles-of-tsem-rinpoche-6.html.

[6] Traduzione ad opera dell'autore. Si veda Petial, F.A.F. (2015), "Dato' Colin Tan: Blood, Sweat, Tears and Success", *Property Insight*, 16 dicembre. Una copia dell'articolo è disponibile online al link https://issuu.com/propertyinsight/docs/pi_mag_dec_2015_issue_30/19.

acquario (*The Shore Oceanarium*). Con oltre quaranta piani, la torre principale è la più alta in città. A due passi dal sito patrimonio mondiale, *The Shore* fa di questa location il suo fiore all'occhiello. Tee ha realizzato numerosi progetti in tutto il Paese e, sebbene sia nativo dello stato di Malacca, ha dichiarato a un giornale le sue perplessità sulle capacità economiche dei suoi concittadini per rendere sostenibili questi progetti commerciali[7]. Il boom del turismo generato dall'iscrizione nella lista UNESCO lo avrebbe portato a investire per la prima volta a Malacca.

Pochissimi costruttori possono assicurarsi i terreni adiacenti al sito patrimonio mondiale a causa della carenza di vuoti urbani. Perciò, il governo locale ha intensificato massicci processi di *land reclamation*, ovvero la creazione di nuovi terreni e isole artificiali dove prima c'era il mare. Lo stato di Malacca intende infatti reclamare ancora più terreni con la *Melaka Waterfront Economic Zone* (oltre diecimila ettari da creare lungo 33 chilometri di costa), come annunciato nel 2020. Conversando con Lim, un architetto, ho spesso sentito parlare di tante "Manhattan in divenire".

Dove prima c'era il mare, ora sorge un deserto creato con la sabbia dragata dai fondali dello stretto per permettere la costruzione di queste "Manhattan". Alcuni di questi nuovi terreni sono già stati edificati. Questo è il caso di Encore, che può ospitare duemila spettatori su un anfiteatro girevole realizzato in Cina. Progettato dal Beijing Institute of Architectural Design, Encore è infatti il primo franchise delle *Impression China Series* fuori dalla Cina, una serie di performance teatrali inaugurate in Cina nel 1998 dal famoso trio di direttori artistici Zhang Yimou, Wang Chaoge e Fan Yue. La struttura (quasi trentamila metri quadrati), ora considerata un'icona in città, è stata completata nel 2018. Sebbene a Malacca non ci siano progetti direttamente legati alla *Belt and Road Initiative*, la Cina e gli investitori cinesi sono sempre più presenti nella trasformazione urbana in corso, senza dimenticare che la maggioranza degli imprenditori edili malaysiani, e non, sono di origini cinesi. Il design di Encore celebra i centenari rapporti commerciali tra i due Paesi: i pannelli bianchi e blu che coprono il teatro sono progettati per ricordare la porcellana, uno dei maggiori prodotti di scambio nel XV secolo. Nel caso di Encore il patrimonio di Malacca acquisisce valore non solo come *location*, ma anche come fonte di ispirazione. Yong Tai, la compagnia con sede a Malacca che ha realizzato Encore, è ancora più ambiziosa. Encore è solo l'inizio di un progetto più vasto, che si chiamerà *Impression City*. Quest'ultimo, con i suoi 55 ettari di grattacieli, centro commerciale e porto turistico, intende trasformare Malacca in un hub immobiliare e del turismo internazionale.

Encore non è l'unica iniziativa a fare di patrimonio e storia la propria fonte di ispirazione. Non lontano, si lavora per *The Sail*, un complesso di nove grattacieli che riproduce le forme della maestosa nave dell'Ammiraglio cinese Zheng He. Malacca era uno dei porti inclusi nelle sue spedizioni. La Sheng Tai International, compagnia con sede a Selangor, ha concettualizzato *The Sail* come la prima "Maritime Cultural Tower" malaysiana con lo scopo di attrarre investimenti esteri, soprattutto dalla Cina. Le compagnie fin qui presentate mirano a questo: hanno uffici vendita in altri Paesi, soprattutto a Singapore, in Cina, a Taiwan e in Giappone. Tuttavia, nonostante la promessa di nuovi posti di lavoro per gli abitanti di Malacca, difficilmente la maggior parte di loro potrà permettersi immobili che vanno ben oltre la soglia di trecentomila ringgit (circa settantunomila dollari) delle cosiddette *affordable homes*.

---

[7] Murali, R.S.N. (2014), "The Shore Shopping Gallery Opens in Malacca", *The Star*, 1 dicembre, disponibile online al link https://www.thestar.com.my/news/community/2014/12/01/the-shore-shopping-gallery-opens-in-malacca.

Molti sono entusiasti di questo nuovo *skyline*, ma i più appassionati al patrimonio di Malacca sono frustrati. I più insoddisfatti, come spesso mi hanno detto, non sono contro lo sviluppo urbano di per sé, ma questo tipo di progetti dovrebbe essere autorizzato a una certa distanza dal sito patrimonio dell'umanità. Inoltre, i più critici tra loro sono dell'opinione che c'è ancora abbondanza di terreni non edificati nell'hinterland: ciò eviterebbe la *land reclamation* che sta trasformando la costa. Questi massici processi di trasformazione sono inoltre abbastanza rischiosi perché soggetti, più di altri, a diversi fattori: proteste che mettono in dubbio la loro sostenibilità, fluttuazioni di mercato e cambiamenti politici, considerando la recente instabilità della Malaysia dove sono cambiati tre governi negli ultimi tre anni. Non è un caso che il più ambizioso di tali progetti sia stato annullato. Promosso nel 2014 dall'allora primo ministro Najib Razak, il *Melaka Gateway*, che prevede quattro isole artificiali (circa 546 ettari) dove costruire un porto turistico, grattacieli e parchi tematici, è stato criticato dal suo successore, Mahathir Mohamad (2018-20), per la sua inutilità e per l'aumento del livello di indebitamento nei confronti degli investitori stranieri, soprattutto quelli cinesi[8]. Il *Melaka Gateway* si è unito a una lunga lista di progetti mai realizzati, i cosiddetti *White Elephants* ("cattedrali nel deserto"). Non è raro sentire gli stessi abitanti di Malacca ironizzare sulla trasformazione della loro città non nella futura Dubai, ma nella città indonesiana di Dumai, situata al di là dello stretto. Inoltre, il COVID-19 ha avuto un impatto negativo nel settore turistico e immobiliare causando il fallimento di aziende alberghiere, ritardi nella realizzazione di nuovi progetti e una contrazione nel settore immobiliare (26,2% delle transazioni e 28,7% per quanto riguarda il valore[9]). Infine, nonostante le promesse di una città più moderna e nuovi posti di lavoro, in molti a Malacca si chiedono se questo tipo di progetti sia davvero necessario e quali saranno i benefici, dato che solo una minoranza degli abitanti può permettersi di acquistare questi immobili. Prima o poi, l'élite politica locale dovrà affrontare questi temi.

Questo articolo è apparso nel numero di RISE
"Ambiente e transizione energetica nel Sudest asiatico", Vol. 6 (3), 2021.

[8] Si veda, ad esempio, il documentario *Flow of Sand* di Monika Arnez, prodotto nel 2019, disponibile online al link http://crisea.eu/publications/crisea-web-documentaries/.

[9] Rahim&Co Research (2021), "Property Market Review 2020/2021", Report, pp. 1-116, disponibile online al link https://www.rahim-co.com/sites/default/files/publication/pdf/pmr2020_2021.20212181434476.pdf.

Il multiculturalismo di Singapore: luci e ombre di un modello di successo

Raimondo Neironi

indice △

Molto si è scritto e detto su Lee Kuan Yew, il padre fondatore della città-Stato di Singapore: il cinese Deng Xiaoping apprezzava le sue grandi doti di comunicatore; lo statunitense Henry Kissinger elogiava il suo profondo acume e la sua riconosciuta capacità di costruire dal nulla un progetto politico segnato, fin dall'origine, da diverse complicazioni sia interne sia esterne; infine, il giapponese Nakasone Yasuhiro rimase positivamente sbalordito dal modello di sviluppo economico concepito da uno dei suoi più stimati colleghi in Asia. Probabilmente, questi tre personaggi non erano a conoscenza di un curioso aspetto della sua vita privata: nelle settimane successive alla sua morte, avvenuta nel 2015, un giornale locale dedicò un ampio articolo alla passione culinaria dell'ex premier per il *rojak*, un'insalata di frutta e verdura condita con una salsa ottenuta da un inusuale amalgama preparato con pasta di gamberetti, arachidi, zucchero di palma, tamarindo, peperoncino, zenzero e lime. Questo piatto, molto diffuso nell'isola e nella penisola malese, ben rappresenta la società multietnica e multiculturale del Paese, che dal 1959 – anno in cui ottenne l'autogoverno dal Regno Unito – ne riconosce la diversità linguistica, culturale e religiosa. Questo articolo esamina i principali elementi dello Stato multietnico singaporiano e identifica i punti di forza e le debolezze di un modello multiculturale di successo che, benché non possa ancora dirsi totalmente compiuto, continua ad essere celebrato in diverse parti dell'Asia e del mondo.

Armonia di Stato e controllo sociale

La storia della piccola nazione del Sudest asiatico comincia nell'agosto 1965, quando il governo del *People's Action Party* (*PAP*) proclamò la "separazione" di Singapore dalla Federazione della Malaysia (da qui in avanti, "Federazione"). Il piano che Kuala Lumpur aveva in mente per la costruzione dello Stato multietnico malaysiano si scontrava con l'opposizione di Lee a garantire all'etnia maggioritaria malese (i *bumiputras*, i "figli della terra") una posizione dominante tra i tre principali gruppi etnici che componevano – e che compongono tuttora – la Federazione: oltre ai malesi, vi sono i cinesi e gli indiani. Le politiche adottate dal governo malaysiano di Tunku Abdul Rahman che favorivano i *bumiputras* e, soprattutto, le rivolte scoppiate a Singapore nel 1964 tra la comunità cinese e quella malese – che causarono 36 morti e più di cinquecento feriti – condussero Lee alla decisione di distaccarsi dal progetto politico postcoloniale malaysiano e di provare così a costruire una nazione in un'isola di oltre 730 kmq. Spettò al PAP, il movimento politico nato nel 1954 e che domina da oltre sessant'anni la politica della città, il compito di garantire la convivenza tra le tre principali comunità etniche. A tal fine sviluppò, a partire dal 1965, un'articolata ideologia di Stato che avrebbe dovuto porre le basi per la definizione di un'alleanza sociale tra le diverse "razze" del territorio, nel segno di una condivisa armonia. Il concetto di "armonia razziale" ricorre molto spesso nei documenti ufficiali adottati dal governo, così come nella retorica che il partito sfodera in occasione dei comizi

elettorali, tanto che è oggi unanimemente considerata uno dei cinque principali elementi dell'"autorità morale[1]" del PAP e che spiegano, assieme alla capacità di adattamento, alla meritocrazia, al pragmatismo e alla lotta alla corruzione, la sua perdurante centralità nel sistema politico nazionale. Il movimento politico dominante è, quindi, il massimo garante della coesione e della convivenza interetnica tra i *Chinese-Malay-Indian-Others* (*CMIO*), che la Costituzione singaporiana connota con il termine di "razze", il cui utilizzo nel dibattito pubblico occidentale è molto spesso limitato per via dell'accezione negativa che esso tende ad esprimere.

Oggi, la popolazione di nazionalità singaporiana residente nell'isola conta 3,6 milioni di persone, ciascuna delle quali rientra all'interno delle quattro categorie etniche. I cinesi rappresentano la maggioranza della popolazione (74,04%), seguiti dai malesi (13,53%), dagli indiani (9,03%) e dalle altre minoranze (3,39%[2]). Queste percentuali si sono, curiosamente, mantenute pressocché stabili nel corso del tempo, almeno dalla dichiarazione dell'indipendenza. La Carta fondamentale (art. 19B, 6) categorizza i CMIO indica che una persona debba identificarsi come parte di una delle tre comunità etniche e che, come tale, debba essere accettato da tutta la comunità a cui sceglie di appartenere. Tutto ciò che non rientra nelle tre principali etnie – come, ad esempio, i lavoratori migranti – occupa la categoria "Others". La comunità malese è quella alla quale la Costituzione riconosce una posizione "speciale" (art. 152, 2), sia perché considerata indigena sia in quanto etnia più discriminata dai coloni britannici durante l'epoca coloniale. Non si tratta, in ogni caso, del riconoscimento di un primato rispetto alle altre comunità, giacché la Carta ritiene tutti i cittadini uguali di fronte alla legge e assicura le stesse opportunità all'interno di un contesto multiculturale che Michael Barr e Zlatko Skrbis hanno definito "neutrale[3]", che ha cioè l'obiettivo di mantenere lo status quo e di farne una virtù, ignorando allo stesso tempo le disuguaglianze insite nella società singaporiana. In effetti, per alcuni il dettato costituzionale sembra proporre una vera e propria categorizzazione razziale dai confini rigidi e ben delineati, per cui l'identità etnica è più forte della volontà di appartenere a una nazione culturalmente e linguisticamente variegata. A conferma di ciò sopraggiunsero, nel 2020, le affermazioni rilasciate dall'attuale ministro degli Affari interni e della Giustizia, K. Shanmugam: il politico di etnia tamil ha ammesso che Singapore sia ancora lontana dal superare l'idea di Stato post-razziale, sebbene la convivenza tra le varie comunità non sia mai stata in pericolo e la tolleranza continui ad essere un valore diffuso e condiviso tra le nuove generazioni. Al contrario, il ministro ha rilevato come i pregiudizi di natura etnica e razziale emergano principalmente nelle conversazioni tra i singaporiani delle vecchie generazioni[4], che paiono ancora molto restii a recidere il filo spinato che corre lungo le frontiere razziali.

Nei quasi sessant'anni di storia della nazione singaporiana, lo Stato si è dunque presentato come la soluzione al dilemma sulla conciliabilità tra il senso di

---

[1] Tan, K.P. (2020), "The People's Action Party in Government: The Pole for 'Big Tent' Singapore", in Chong, T. (a cura di), *Navigating Differences: Integration in Singapore. Books and Monographs*, Singapore: ISEAS – Yusof Ishak Institute, pp. 152-155.

[2] Elaborazione dati da Government of Singapore, Department of Statistics, "Singapore Residents by Age Group, Ethnic Group and Sex, End June", rilevazione aggiornata al 4 settembre 2023, disponibile online al link https://tablebuilder.singstat.gov.sg/table/TS/M810011.

[3] Barr, M.D. e Skrbis, Z. (2008), *Constructing Singapore: Elitism, Ethnicity and the Nation-building Project*, Copenhagen: NIAS Press, p. 51.

[4] Ho, G. (2021), "Younger Singaporeans to Decide Where to Draw Boundaries on Discussions on Race and Religion: Shanmugam", *The Straits Times*, 9 settembre, disponibile online al link https://www.straitstimes.com/politics/younger-singaporeans-to-decide-where-to-draw-boundaries-on-discussions-on-race-and-religion.

appartenenza a una specifica etnia e il dovere di mantenere viva e in buona salute l'unità nazionale. Per di più, ha inibito le varie comunità razziali ad agire nell'interesse dei Paesi a cui sono culturalmente connessi da legami ancestrali (Cina, Malaysia o India), in favore solo del perseguimento del benessere economico e sociale dell'isola. Ammesso che la defezione di un singolo cittadino singaporiano a vantaggio di una Potenza straniera si rivelò, a posteriori, uno scenario più infondato che realistico, nei vent'anni successivi all'indipendenza il timore di Lee e degli Stati Uniti era che una parte della nutrita diaspora sinofona[5] potesse giocare il ruolo di "quinta colonna" all'interno del territorio di Singapore, in quanto considerata come una pericolosa estensione del governo comunista di Pechino[6]. Questa convinzione non poteva reggere ai fatti poiché i cinesi di Singapore erano divisi, al loro interno, da barriere linguistiche insormontabili: basti pensare che la presenza di una decina di dialetti cinesi, molto diversi tra loro, ostacolarono per molto tempo l'integrazione all'interno della comunità dei sinofoni, che cominciò ad adottare il cinese mandarino solo dopo l'intervento del legislatore.

Per il raggiungimento dell'armonia razziale, il PAP ha realizzato un modello di organizzazione sociale che fa perno su un sistema di pesi e contrappesi, sugli incentivi materiali e sul controllo sociale. Riguardo al primo elemento, tutte le politiche pubbliche sono state improntate al solo scopo di preservare l'identità multiculturale di Singapore e di favorire l'integrazione. L'azione del governo è costantemente monitorata sia dagli organi costituzionali, impegnati a mantenere l'equilibrio etnico in ogni settore della società, sia dai leader religiosi e da altri membri della società civile i quali, oltre al divieto di opporre ostacoli alla coesione interetnica, possono indirizzare le politiche del governo con proposte e modifiche alla legislazione esistente. Il secondo elemento prevede, invece, la realizzazione di provvedimenti che assicurino la mobilità sociale tra le diverse componenti della società singaporiana e l'equa rappresentanza in politica, così come sul luogo di lavoro, a ciascun individuo, indipendentemente dalla sua etnia, dalla lingua che utilizza nella sfera privata e dalla religione che professa (il principio "regardless of race, language or religion"). Il controllo esercitato dallo Stato – il terzo elemento – è teso a distogliere il cittadino dal commettere azioni che rischiano di pregiudicare l'armonia razziale e il benessere sociale. Secondo il contratto sociale "non scritto[7]" che i leader del PAP concepirono dopo l'indipendenza, il governo può interferire nella vita privata dei cittadini, allorché comportamenti individuali o di gruppo hanno delle ripercussioni negative sull'intera comunità. In presenza di un'accertata forma di discriminazione razziale, sia essa esplicita o implicita, il governo prevede un sistema di pene molto severo, che taluni considerano addirittura sproporzionato.

All'interno di questo modello di organizzazione sociale, il PAP si atteggia a padre della nazione, mostrando a volte accenti di autoritarismo, che comunque hanno finora incontrato l'approvazione di numerosi patrioti che sostengono entusiasticamente la causa nazionale rappresentata dal modello di multiculturalismo[8]. Essi, infatti, giustificano l'onnipresenza del PAP in ogni

---

[5] Sul dibattito terminologico relativo all'utilizzo di questo termine, in ragione di "diaspora cinese" e "cinesi d'oltremare", si veda Taylor, J.E. e Xu, L. (a cura di) (2022), *Chineseness and the Cold War: Contested Cultures and Diaspora in South-East Asia and Hong Kong*, Routledge: Abingdon e New York, pp. 6-9.

[6] Sul problema dei "cinesi d'oltremare" singaporiani durante gli anni della Guerra fredda, cfr. Ngoei, W-Q. (2019), *Arc of Containment: Britain, the United States, and Anticommunism in South-East Asia*, Ithaca; NY: Cornell University Press.

[7] Chin, J. (2023), "The PAP Model: Can the 4G Hold on to Power?", *The Round Table*, Vol. 112 (2), p. 174.

[8] Cfr. Ibrahim, N.A. (2018), "Everyday Authoritarianism: A Political Anthropology of Singapore", *Critical Asian Studies*, Vol. 50 (2), pp. 219-31.

ambito della vita quotidiana della società singaporiana con l'assunto secondo cui tutte le decisioni da esso espresse sono adottate per il bene della comunità e in difesa del principio dell'armonia razziale nello spazio democratico, ogniqualvolta esso sia messo a dura prova[9]. In questo contesto, il controllo capillare dell'autorità è, quindi, necessario e ogni voce contraria è vista come una minaccia sistemica che mette a rischio la tenuta della società singaporiana.

Concepire il modello, individuare una lingua comune

Nei primi anni dell'indipendenza, Lee Kuan Yew era ben cosciente che il progetto di costruzione dello Stato dovesse fondarsi su concetti, da una parte, totalmente innovativi per una realtà asiatica – come il concetto di nazione – e, dall'altra, già esistenti nella tradizione culturale dell'Asia – come quelli di successo e meritocrazia. Ciò che, però, lo storico leader del PAP non aveva bene chiaro fu un modello esterno al quale ispirarsi. Nella sua eloquente autobiografia, Lee racconta che avesse all'epoca pensato al Giappone come possibile esempio dal quale trarre degli ottimi insegnamenti da applicare all'esperienza singaporiana. Egli sostiene che nei quasi sette anni di occupazione post-Seconda guerra mondiale, il popolo giapponese fu in grado di assorbire gran parte degli aspetti della cultura statunitense, rimanendo comunque legato ai valori di duro lavoro e di dedizione al raggiungimento del bene collettivo tipici della società giapponese, che l'hanno sempre differenziata da quella occidentale[10]. Verosimilmente, costruire un percorso simile nella Federazione e, prima ancora, nell'Asia meridionale e sud-orientale degli anni Quaranta era considerato da Lee improponibile: le rivolte razziali scoppiate nell'India britannica, in Birmania e a Ceylon in quella fase storica, solo per citare gli esempi geograficamente più vicini a Singapore, dimostrarono in effetti l'impraticabilità della via giapponese alla costruzione dello Stato nazionale.

Peraltro, già qualche mese prima della separazione, Lee lamentò la presenza nell'isola di due grandi "mali" che stavano contribuendo a disintegrare l'armonia razziale nella Federazione: da una parte, gli "infiltrati" indonesiani che, col sostegno di Sukarno, adoperavano sofisticate e insidiose tattiche di intelligence a Singapore per sabotare il progetto politico malaysiano; dall'altra, dei non ben identificati "elementi interni[11]" che, invece, lavoravano allo sfascio dell'idea di convivenza interetnica. Allora, l'esistenza di queste minacce indussero Lee e la dirigenza del PAP a ricercare tutti gli strumenti necessari per realizzare quello che è possibile annoverare come un esempio di "cambiamento selettivo[12]". Una volta "rimosso il cellophane del colonialismo[13]", l'obiettivo dichiarato consisteva nel migliorare il tenore di vita della popolazione, visto come unico collante in grado di tenere assieme comunità etniche, linguistiche, culturali e religiose eterogenee.

---

[9] Huat, C.B. (2003), "Multiculturalism in Singapore: An Instrument of Social Control", *Race & Class*, Vol. 44 (3), p. 74.

[10] Lee, K.Y. (2000), *From Third World to First: Singapore and the Asian Economic Boom*, New York: Harper Collins Publishers, pp. 153-54.

[11] The Straits Times (1965), "The Two 'Evils' in S'pore", 10 gennaio, disponibile online al link https://eresources.nlb.gov.sg/newspapers/digitised/article/straitstimes19650110-1.2.22.3?qt=racial%2c+harmony.

[12] Per la teorizzazione di questo concetto innovativo e le sue caratteristiche, si rimanda a Diamond, J. (2019), *Crisi. Come rinascono le nazioni*, Torino: Einaudi (trad. it.).

[13] "Transcript of The Prime Minister's Speech at the Political Study Centre on 16th August, 1964, in Connection with the Seminar on 'The Concept of Democracy' Organised by the Joint Committee for Radio Courses", 16 agosto 1964, The National Archives of Singapore, disponibile online al link https://www.nas.gov.sg/archivesonline/speeches/search-result.

"Se volete una società cinese a trazione sciovinista, il fallimento è assicurato[14]", asserì Lee nel febbraio 1966 all'Università Nanyang, in un discorso tenuto in mandarino che accorpa il suo pensiero sul modello di società multietnica. Non fu un caso che l'intervento si tenne proprio in quell'ateneo, poiché il leader del PAP intendeva perlopiù rivolgersi agli studenti cinese, che si mostravano abbastanza refrattari ad accettare i cambiamenti che il governo intendeva approntare per erigere le fondamenta del nuovo Stato multiculturale.

La riforma del sistema scolastico e universitario fu considerata determinante per il successo del progetto di pacificazione interetnica, che alla fine degli anni Sessanta cominciava a ricevere i primi apprezzamenti sia in Asia[15] che al di fuori del continente[16]. Ma prima di mettere mano alla riforma, era fondamentale designare il modello linguistico di riferimento. Nel 1819, l'anno in cui la Marina britannica raggiunse le coste di Singapore, il malese era la lingua franca dell'isola e rimase tale fino ai primi anni del Novecento, quando le autorità coloniali introdussero gradualmente l'inglese nei programmi di insegnamento universitario. Con l'indipendenza, l'inglese divenne la lingua di lavoro comune nelle scuole e nelle università, nonché nelle amministrazioni pubbliche, riconosciuta sullo stesso piano assieme al mandarino, al malese (*Bahasa Melayu*) e al tamil (la lingua più parlata all'interno della composita comunità indiana).

Lee intuì che l'adozione dell'inglese come lingua veicolare avrebbe, da una parte, evitato di avvantaggiare un'etnia rispetto a un'altra; dall'altra, creato le condizioni per immergere la comunità cinese in un ambiente totalmente anglofono[17]. Alla fine degli anni Settanta fu approvato lo *Special Assistance Plan*, una riforma delle scuole d'eccellenza cinesi di secondo grado che inseriva l'inglese come lingua obbligatoria nella programmazione didattica, equiparandola al mandarino. Questo provvedimento epocale fu largamente criticato dalla comunità cinese, che nel frattempo stava anche scontando gli effetti della campagna governativa di sensibilizzazione all'uso del mandarino in ragione dei dialetti[18], che fu ripresa successivamente alla metà degli anni Ottanta. Lee in persona reiterò che la costituzione di un ambiente bilingue non avrebbe minato in alcun modo i valori tradizionali cinesi. Peraltro, il leader del PAP, che era di etnia hakka, parlava esclusivamente l'inglese nella sfera sia pubblica sia privata, ma questo non andò a intaccare il saldo legame con le sue origini e la comunità cinese cittadina. In ambito accademico, invece, l'Università Nanyang – prima di allora frequentata da soli studenti sinofoni – fu fusa con l'Università di Singapore, dando così vita all'Università Nazionale di Singapore (*National University of Singapore*). Tuttavia, la politica linguistica del PAP non ha mancato di prevedere alcune eccezioni: ad esempio, nelle madrase l'inglese e il malese non soppiantarono l'utilizzo dell'arabo nei programmi di studio, ma anzi avviarono un lento processo di secolarizzazione

---

[14] "Translation of a Speech (in Mandarin) by The Prime Minister, Mr Lee Kuan Yew, at a Dinner Given by The Nanyang University Graduates Association on 12th February, 1966", 12 febbraio 1966, The National Archives of Singapore, disponibile online al link https://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdfdoc/lky19660212.pdf.

[15] The Straits Times (1967), "Racial Peace Impresses Pacifists", 30 marzo, disponibile online al link https://eresources.nlb.gov.sg/newspapers/digitised/article/straitstimes19670330-1.2.31?qt=racial%2c+harmony%2c+singapore.

[16] Cfr. The Straits Times (1966), "An Example of Racial Harmony: Archbishop", 14 gennaio, disponibile online al link https://eresources.nlb.gov.sg/newspapers/digitised/article/straitstimes19660114-1.2.36; The Straits Budget (1962), "Kennedy Praises Racial Harmony in Singapore", 21 febbraio, disponibile online al link https://eresources.nlb.gov.sg/newspapers/digitised/article/straitsbudget19620221-1.2.40?qt=racial%2c+harmony%2c+singapore.

[17] Lee, *From Third…*, cit., pp. 146 e 151.

[18] Tarulevicz, N. (2008), "Hidden in Plain View: Singapore's Race and Ethnicity Policies", in Tarling, N. e Gomez, T. (a cura di), *The State, Development and Identity in Multi-Ethnic Societies Ethnicity, Equity and the Nation*, Abingdon e New York: Routledge, p. 139.

che ha consentito alla comunità musulmana di integrarsi quasi perfettamente con le altre comunità religiose.

Senza l'individuazione di un idioma comune, che non avrebbe comunque marginalizzato le lingue vernacolari, il multiculturalismo avrebbe avuto vita breve. Oggi l'inglese continua a essere la lingua più parlata in città e, ricorrendo alla suggestiva immagine dell'ex presidente della Corte costituzionale singaporiana, ha finora assicurato alle comunità CMI "uno spazio comune" dove poter sviluppare valori condivisi e alimentare un'identità peculiare[19].

I fondamenti del multiculturalismo

Per descrivere la condizione di diversità sociale di Singapore e di altre realtà similari, è possibile ricorrere al concetto di "polietnicità", sviluppato da diversi autori a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso[20]. Uno Stato – così come in passato gli imperi – formato al proprio interno da gruppi etnici che sono portatori di precipue rivendicazioni di carattere politico, economico e sociale, ha maggiore convenienza a coinvolgere le comunità nella costruzione di un'identità nazionale il più possibile omogenea, piuttosto che ravvivare le tensioni e le rivalità tra di esse. Nel caso di Singapore, la diversità non è stata considerata come un'eccezione, bensì come il paradigma più adeguato da impiegare nel discorso pubblico per dare legittimità alla definizione di un'inedita identità nazionale. Inoltre, nel rispetto del principio "regardless of race, language or religion", l'etnia non è mai utilizzata come leva politica per aizzare tra di loro le comunità linguistiche e culturali. Non vi è spazio alcuno per gli antagonismi, che mettono in discussione la sopravvivenza delle forme di dialogo tra i tre gruppi etnici. Fin dagli anni Sessanta, Lee e altre illustri personalità politiche della nazione singaporiana come S. Rajaratnam[21] avevano scommesso sul fatto che l'uscita dalla Federazione avrebbe posto le basi per dar vita a una nazione che non avrebbe, per principio, favorito la comunità cinese a danno delle minoranze in diversi ambiti sociali, dall'istruzione alle politiche abitative.

Un primo elemento meritorio che ha contribuito a forgiare l'identità nazionale singaporiana è stata la meritocrazia, che ha inciso in maniera fondamentale non solo per la crescita economica del Paese, ma è stato anche un fattore sociale in grado di fornire un'eguaglianza delle opportunità tra le etnie. Il merito è espressamente citato nella Carta fondamentale (art. 104, 3) e la competizione è sempre stata una componente immancabile sia nel contesto scolastico e universitario sia nel processo di selezione delle aziende e della pubblica amministrazione del capitale umano. Ogni valutazione è operata più sulla base delle competenze dei candidati che della loro appartenenza a uno specifico gruppo etnico o religioso. Il principio meritocratico ha, nel settore dell'istruzione, cancellato qualsiasi coscienza di razza. Così, il percorso professionale trova giustificazione meno nell'appartenenza a una etnia specifica e più nella "naturale capacità" e negli "sforzi" del singolo di sviluppare la propria carriera scolastica[22]. La narrativa diffusa nell'isola asserisce

---

[19] Chan, S.K. (2013), "Multiculturalism in Singapore: The Way to Harmonious Society", *Singapore Academy of Law Journal*, Vol. 25, p. 87.

[20] Si vedano, a mo' d'esempio, Fibiger Bang, P. (2010), "Imperial Ecumene and Polyethnicity", in Barchiesi, A. e Scheidel, W., *The Oxford Handbook of Roman Studies*, Oxford: Oxford University Press, pp. 671-84; McNeill, W.H. (1986), *Polyethnicity and National Unity in World History*, Toronto: University of Toronto Press.

[21] The Straits Times (1964), "The Best Way to Survive", 14 febbraio, disponibile online al link https://eresources.nlb.gov.sg/newspapers/digitised/article/straitstimes19640214-1.2.25?qt=racial%2c+harmony%2c+singapore.

[22] Chiong, C. (2021), "Families, the State and Educational Inequality in the Singapore City-State", Abingdon e New York: Routledge, pp. 24 e 56.

che l'etica della responsabilità e del lavoro è essenziale per il successo economico di una piccola nazione e per il raggiungimento di uno status sociale agiato che ogni cittadino, a parità di condizioni, si impegna a raggiungere per il "timore di essere tagliato fuori". A Singapore questo timore psicologico è espresso con il termine colloquiale *kiasu*, derivante dal dialetto *hokkien*, il più parlato dai singaporiani sinodiscendenti.

Il PAP fa un costante affidamento sulla cultura della meritocrazia per ragioni non solo ideologiche, ma anche politiche: il paradigma secondo cui la buona preparazione e le conoscenze garantiscono il successo permette, infatti, di giustificare la propria egemonia in un contesto elettorale, di fatto, a partito unico e riunire così il consenso attorno alle politiche tecnocratiche dello Stato sviluppista[23]. In questo senso, la meritocrazia diventa un costrutto calato dall'alto e inserito come valore culturale di riferimento per la costruzione dello Stato nazionale. Infine, il merito consente di mantenere viva la coesione e l'armonia sociale grazie al contatto con culture d'affari ed etiche di lavoro variegate. Uno studio di qualche anno fa ha osservato che più sono diversificate le reti di persone in termini di genere, età, etnia, religione e classe sociale, maggiore è il loro senso di appartenenza a una comunità politica[24]. Difatti, in un contesto polietnico come quello singaporiano i cittadini imparano velocemente a relazionarsi con culture differenti e, con la stessa facilità, sono in grado di assorbire nuovi valori da altri *milieu* sociali.

Una società multietnica vede il razzismo come una minaccia non solo all'ordine pubblico, ma anche alla sicurezza nazionale. Il Parlamento non può approvare disegni di legge che vadano a svantaggio di un particolare gruppo etnico, pena l'intervento del Consiglio presidenziale per le Minoranze etniche, l'organo costituito nel 1970 che è preposto a individuare e a sottoporre all'attenzione del legislatore tutti quei provvedimenti ritenuti discriminatori (*differentiating measures*). Benché la sua missione sia quella di non lasciare indietro nessuno e pur essendo un organo di nomina presidenziale, il consiglio manca di una certa indipendenza dal governo. Ciò vale anche per il Consiglio per l'Armonia religiosa, l'altro organo di nomina presidenziale deputato a salvaguardare la coesione interetnica. In una delle sue ultime interviste rilasciate prima del passaggio di consegne con Lawrence Wong, Lee Hsien Loong ha dichiarato che malgrado il governo abbia fatto di tutto per favorire l'armonia razziale, laddove la legge non può arrivare è essenziale che l'individuo esprima la propria costernazione di fronte a un episodio di discriminazione, mentre l'uomo di Stato deve prendere una chiara posizione di condanna, dettata non dall'istinto ma dalla consapevolezza che la sua reazione incoraggi lo sviluppo di una società libera da condizionamenti culturali[25].

Singapore ha sperimentato in alcune fasi della sua storia episodi di razzismo più o meno gravi, ma il fatto che questi si siano verificati con una certa infrequenza non sembra pregiudicare il valore della multiculturalità, ormai convenzionalmente accettato da tutti. Per di più, la tempestività con cui il governo interviene per migliorare il contesto legislativo dimostra che il contrasto al razzismo è una cosa seria. Un primo esempio è la *Tripartite Alliance for Fair and Progressive Employment*

---

[23] Cheang, B. e Choy, D. (2023), "Culture of Meritocracy, Political Hegemony, and Singapore's Development", *International Journal of Politics, Culture, and Society*, disponibile online al link https://doi.org/10.1007/s10767-023-09458-x.

[24] Chua, V. *et al.* (2021), *Social Capital in Singapore: The Power of Network Diversity*, Abingdon e New York: Routledge, p. 9.

[25] Government of Singapore, Prime Minister's Office (2024), PM Lee Hsien Loong's Interview with Local Media – Section 3: Social Safety Nets and Social Cohesion, maggio, disponibile online al link https://www.pmo.gov.sg/Newsroom/PM-Lee-Hsien-Loong-English-Interview-Social-Safety-Nets-and-Social-Cohesion-May-2024.

Practices (*TAFEP*), un'iniziativa del 2006 composta dal *Ministry of Manpower*, il *National Trades Union Congress* e la *Singapore National Employers Federation* per promuovere l'adozione di pratiche eque e responsabili nei luoghi di lavoro, pubblici e privati. Un secondo esempio significativo è la modifica della *Workplace Fairness Legislation*, proposta durante la ventennale esperienza di governo di Lee Hsien Loong (2004-2024) per rafforzare la protezione contro le discriminazioni e per assicurare assistenza alle lavoratrici e ai lavoratori che denunciano. Secondo i dati del governo, su un campione di 3.600 cittadini e residenti permanenti, la percentuale di lavoratori che nel 2022 ha subito discriminazione sul luogo di lavoro era pari all'8,2%, in leggera flessione rispetto all'anno precedente (8,5%). Questi comportamenti sono stati dettati dalla salute mentale (4,7%), dall'età (3,7%) e dall'etnia (2,6%). È curioso come le discriminazioni aumentino tra coloro che sono alla ricerca di lavoro: nello stesso anno, infatti, il 23,8% degli intervistati ha dichiarato di essere stato, almeno una volta, vittima di insulti per via dell'età (16,6%), dell'etnia (7,1%) e della salute mentale (5%[26]).

Diverse proposte di legge sono attualmente in discussione in Parlamento, come quella (*Maintenance of Racial Harmony Bill*) che intende rivedere la legislazione esistente relativa alle offese di carattere razziale e religioso. Il testo, che ha accolto parte delle raccomandazioni avanzate nel 2022 dal Comitato delle Nazioni Unite sull'eliminazione della discriminazione razziale[27], introduce ordini restrittivi nei confronti di chi è autore o diffonde contenuti potenzialmente lesivi dell'armonia razziale e offensivi della dignità della persona; prevede provvedimenti che intendono impedire l'influenza straniera nei *self-help groups*, la miriade di associazioni non-profit nate su base etnica come il *Chinese Development Assistance Council*, *Yayasan MENDAKI* o la *Singapore Indian Development Association* che, pur operando prevalentemente con le donazioni dei loro iscritti, ricevono una minima quota di finanziamenti dal governo per il loro impegno alla lotta contro il razzismo nei campi dell'istruzione e della formazione giovanile; infine, ed è la proposta più innovativa delle tre presentate dal disegno di legge, istituisce l'obbligo in capo a colui che commette l'offesa o che incita alla violenza di rimediare al danno offrendo un servizio alla comunità etnica colpita. L'azione del Parlamento ha fatto seguito a quella del governo e, in particolare del ministero degli Interni, che nel 2019 ha pubblicato su uno dei quotidiani più diffusi a livello nazionale una lista di cinque regole da rispettare per la difesa dell'armonia razziale[28].

Nondimeno, gli interventi legislativi di lotta al razzismo e alle discriminazioni sono, da soli, insufficienti a favorire la coesione e la tolleranza interetnica. Per garantire la più ampia partecipazione alla cosa pubblica, il sistema elettorale singaporiano si è dotato di un meccanismo che ripartisce, su base proporzionale, la rappresentanza della comunità cinese e di quelle minoritarie. La presenza di una quota percentuale prefissata di parlamentari provenienti dalle minoranze malese e indiana è garantita da una delle due tipologie di circoscrizioni elettorali riconosciute dalla legge, ovvero le *Group Representation Constituencies* (*GRCs*).

---

[26] Government of Singapore, Ministry of Manpower (2023), "Overall Improvements in Workplace Fairness Standards", 31 luglio, disponibile online al link https://www.mom.gov.sg/newsroom/press-releases/2023/0731-overall-improvements-in-workplace-fairness-standards.

[27] Cfr. Convenzione internazionale delle Nazioni Unite sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale (2022), "Concluding Observations on the Initial Report of Singapore", CERD/C/SGP/CO/1, febbraio, disponibile online al link https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g22/241/44/pdf/g2224144.pdf?token=NZsDPufNFx2wCCWL1Z&fe=true.

[28] Shanmugam, K. (2019), "Racial Harmony: Five Critical Steps to Keep the Peace", *The Straits Times*, 15 ottobre, disponibile online al link https://www.straitstimes.com/opinion/racial-harmony-five-critical-steps-to-keep-the-peace.

In ciascuna delle 17 GRCs designate all'interno dei confini nazionali i partiti devono includere almeno un candidato appartenente a una minoranza etnica. Generalmente, circa un quarto del numero complessivo di parlamentari – 98 nell'attuale legislatura – è eletto all'interno delle suddette circoscrizioni, mentre alla restante parte tocca concorrere per il seggio con un sistema maggioritario uninominale, le *Single Member Constituencies* (*SMCs*).

Infine, in termini di politiche sociali, i risultati più significativi del PAP sono stati conseguiti con il piano di edilizia residenziale pubblica, il più grande progetto di costruzione di alloggi popolari mai concepito nel Sudest asiatico, che ha contribuito a rafforzare la politica di integrazione ostentata dal partito. Quando le prime costruzioni partirono nella seconda metà degli anni Sessanta, il PAP intendeva riprodurre la cultura di "villaggio" (*kampung*) dei popoli malesi, che si contraddistingue per un forte senso di solidarietà e di appartenenza alla comunità. Oltre l'80% dei singaporiani vive in appartamenti popolari di proprietà – la cui cifra oggi supera il milione[29] – che sono assegnati a famiglie e singoli individui dall'*Housing and Development Board* secondo un complesso meccanismo di quote, aggiornate con cadenza mensile, e di criteri introdotto nel 1989 dalla "Politica di Integrazione Etnica" (PIE). Questo schema assicura una ripartizione bilanciata delle comunità etniche nei distretti, nei quartieri e all'interno dei condomini, nel rispetto dell'armonia e della coesione etnica, prevedendo una serie di rigide restrizioni alla vendita degli appartamenti. In pratica, l'acquirente può comperare l'alloggio solo da un venditore che deve necessariamente appartenere alla stessa comunità etnica. La vendita fuori-quota, ovvero a un potenziale proprietario di un'etnia diversa, rischierebbe di compromettere l'equilibro sociale di un distretto, quartiere o condomino, andando a creare dei veri e propri ghetti come, in effetti, si verificò dalla metà degli anni Sessanta fino all'approvazione della PIE. L'aspetto architettonico più interessante che caratterizza ormai tutti i condomini popolari è la presenza dei "piani vuoti" (*void decks*), ovvero delle aree di aggregazione situate al piano zero, dove le famiglie possono riunirsi e organizzare svariate attività ricreative come pranzi o cene a tema etnico, grazie anche alla presenza di frigoriferi e congelatori comuni dentro cui conservare alimenti a breve e lunga conservazione. I piani vuoti sono, assieme al *rojak*, assurti a simbolo del multiculturalismo e della tolleranza di Singapore.

I limiti e gli aspetti controversi del modello

A fronte dei successi conseguiti durante il processo di sviluppo dell'identità nazionale singaporiana, il modello multiculturale presenta, tuttavia, sei limiti strutturali che attengono al discorso pubblico, alla rappresentanza politica, alla composizione del settore dell'istruzione e del mercato del lavoro, alla distribuzione del reddito, ai dati sui matrimoni misti officiati in città e, infine, alla decantata politica di edilizia popolare.

Nel settembre 2023, il rapper Subhas Nair fu condannato a sei settimane di carcere per aver istigato all'odio razziale in un video musicale caricato sul proprio canale *YouTube*. Il giovane artista è stato accusato di aver parodiato, assieme alla sorella Preeti Nair (presente sulla piattaforma video con lo pseudonimo *Preetipls*, che conta oltre quindicimila iscritti), la pubblicità di un noto sito di pagamenti online che vedeva come protagonista il dj e attore di discendenza cinese Dennis Chew,

[29] Cfr. Government of Singapore, Housing and Development Board, "Public Housing – A Singapore Icon", disponibile online al link https://www.hdb.gov.sg/about-us/our-role/public-housing-a-singapore-icon.

il cui viso fu per l'occasione truccato di marrone nel tentativo di interpretare un cliente dai tratti somatici vagamente indiani. Il testo della canzone lamentava proprio il *brownfacing* dell'attore e, dopo la pubblicazione del video, il rapper rincarò la dose rispondendo con decisione ai commenti sul proprio profilo *Facebook* dei fan che non approvano la strofa "I cinesi sono sempre qui fuori a fregarvi". Quest'ultima è stata ritenuta offensiva dall'autorità giudiziaria, che ha così disposto per il rapper la pena con la condizionale per aver continuato a incoraggiare "ill will" tra i gruppi etnici e religiosi, dopo gli analoghi episodi di cui egli fu protagonista nel 2019 e nel 2021.

Il codice penale punisce duramente, con la reclusione fino a tre anni, qualsiasi commento che rischia di urtare la sensibilità di un gruppo etnico e religioso e pregiudichi l'armonia razziale. Vale la pena notare come il codice estenda al gruppo etnico di appartenenza l'ingiuria rivolta al singolo individuo: ciò risulta problematico perché concede all'autorità giudiziaria un ampio potere di discrezionalità che può, in certi casi, essere sfruttato per prendere di mira una specifica comunità, inficiando di conseguenza i presupposti del multiculturalismo. Anche nell'ambiente digitale singaporiano i discorsi motivati dall'odio razziale sono diventati la norma. Con l'approvazione, nel 2019, della legge sulla pubblicazione e la diffusione in rete di notizie false e offensive (il *Protection from Online Falsehoods and Manipulation Act*) è stata istituita un'autorità garante con il compito di monitorare i contenuti e i commenti su social media, blog e altre pagine web. Il problema che discende da questo provvedimento sta nel fatto che è il governo a determinare la natura pregiudizievole di una notizia pubblicata sulla rete, indipendentemente dalla decisione adottata dal fornitore del servizio, che potrebbe verosimilmente opporsi alla rimozione del post o alla sospensione dell'utente sulla base delle regole stabilite. Il caso di Subhas Nair dimostra quanto inflessibile sia la linea del governo sul contrasto al razzismo, sebbene appaia alquanto paradossale che la TAFEP non annoveri nelle sue rilevazioni periodiche sulle discriminazioni anche le forme involontarie di razzismo (il cosiddetto "razzismo casuale), come ad esempio l'imitazione atta a deridere l'accento o la gestualità della vittima, oppure la discussione su stereotipi culturali e religiosi che possono ledere la sensibilità personale.

Se il sistema delle GRCs assicura in Parlamento una quota fissa di candidati appartenenti alle minoranze, l'inevitabile lottizzazione etnica delle istituzioni ha finora mancato di incrementare il peso delle comunità malese e indiana. Dal 1959, il primo ministro è sempre stato di etnia cinese e da politici di origine cinese sono oggi occupate le cariche di vice-primo ministro (Heng Swee Keat e Gan Kim Yong) e di *Senior Minister* (Lee Hsien Loong e Teo Chee Hean). Sui diciannove componenti dell'attuale governo, solo cinque membri non sono di discendenza cinese, in un rapporto di uno a quattro. Invece, sono indiani sia il presidente della Repubblica sia il presidente della Corte suprema. Il Comitato esecutivo centrale del PAP, l'organo decisionale del partito di governo, è composto da diciassette membri, di cui quattro non cinesi: ancora una volta, in un rapporto di uno a quattro. Tanto più che, come sostenuto dall'influente vice-primo ministro Heng Swee Keat, potrebbe volerci ancora molto tempo perché un politico di etnia malese, indiana o euroasiatica possa concorrere alla guida del PAP e, pertanto, del governo del Paese[30]. Nell'attuale legislatura il numero di parlamentari di

[30] Lim, A. (2019), "Singapore Will Have Ethnic Minority PM at Right Time, Says Heng Swee Keat", *The Straits Times*, 29 marzo, disponibile online al link https://www.straitstimes.com/singapore/spore-will-have-ethnic-minority-pm-at-right-time-says-minister.

discendenza cinese supera il 75%, una percentuale proporzionale al numero di cittadini di etnia cinese che conferma, almeno con riguardo alla rappresentanza in politica e nelle istituzioni, l'esistenza di un "privilegio cinese", tema che è stato oggetto di dibattito in anni recenti[31]. La supremazia politica dei cinesi è un fatto acclarato, ma non significa che essi governino al solo scopo di fare gli interessi del proprio gruppo etnico. Di certo, la prospettiva di aumentare la soglia minima di candidati malesi e indiani nominati dai partiti nelle GRCs darebbe maggiore voce in capitolo alle rivendicazioni delle minoranze e consentirebbe loro di allargare la platea di elettori anche al di fuori dei propri confini etnici.

A Singapore, è opinione comune che il successo e la realizzazione professionale non dipendano dall'estrazione etnica[32], ma solo dall'impegno e dai sacrifici. Tuttavia, anche se il campione coinvolto non può essere rappresentativo di una realtà certamente più complessa, un sondaggio del 2016 rivelava come per oltre il 60% delle minoranze etniche MIO l'appartenenza all'etnia maggioritaria costituisse un vantaggio/privilegio[33] in ambito lavorativo. L'esperienza dimostra, infatti, che non sempre buoni risultati scolastici assicurano alle minoranze etniche né l'accesso alle università nazionali più prestigiose, né l'assunzione nelle aziende e società in cui prevale la mentalità imprenditoriale di stampo cinese. Nel contesto lavorativo singaporiano fortemente competitivo, il grado di istruzione è un criterio centrale della meritocrazia, determina le ineguaglianze e ha effetti sulla mobilità sociale, perché a un alto livello di istruzione corrispondono ambite opportunità di carriera nella pubblica amministrazione e nel settore privato. Eppure, sebbene gli studenti di etnia malese stiano progressivamente scalando le classifiche di performance in ambito scolastico e universitario, i cinesi continuano a far registrare i risultati più alti, mentre gli indiani si trovano ancora relegati in una posizione intermedia, distaccati di molto dai cinesi, soprattutto a causa delle limitate interazioni all'interno della loro stessa comunità (tra tamil e bhojpuri, ad esempio), così come con le altre etnie[34]. I dati del Ministero dell'Istruzione riferiti al 2022 ci dicono che gli studenti cinesi hanno stabilito i migliori risultati nel percorso scolastico che va dalla scuola primaria (della durata di sei anni) alla formazione post-secondaria (dalla durata di tre anni circa, che include i college, i politecnici e gli istituti di formazione professionale), seguiti da quelli indiani e malesi. Sempre gli studenti cinesi hanno fatto registrare le migliori prestazioni in inglese, matematica e scienze, mentre i malesi primeggiano nella seconda lingua obbligatoria[35], che prevede un esame sulla lingua madre e il cui insegnamento

---

[31] Cfr. Liu, H. e Huang, L. (2022), "Paradox of Superdiversity: Contesting Racism and 'Chinese Privilege' in Singapore", *Journal of Chinese Overseas*, Vol. 18 (2), pp. 295-96; Tan, Z.H. (2022), "The Implications of 'Chinese Privilege' on Singapore's Relations with China", *Yale Journal of International Affairs*, 22 dicembre, disponibile online al link https://www.yalejournal.org/publications/the-implications-of-chinese-privilege-on-singapores-relations-with-china.

[32] Lim, V. (2022), "Growing Number of People in Singapore Feel Racism Is an Important Problem: CNA-IPS Study, *Channel News Asia*, 2 aprile, disponibile online al link https://www.channelnewsasia.com/singapore/racism-discrimination-singapore-survey-ips-2601276.

[33] Mathews, M. (2016), "Channel NewsAsia-Institute of Policy Studies (CNA-IPS) Survey on Race Relations", Institute of Policy Studies & Lee Kuan Yew School of Public Policy, National University of Singapore, pp. 13-14, disponibile online al link https://lkyspp.nus.edu.sg/docs/default-source/ips/CNA-IPS-survey-on-race-relations_190816.pdf.

[34] Cfr. Mirchandani, K. e Skelton, T. (2023), "Navigating the Racial Landscape: Malay Youth Experiences of Education and Work in Singapore", *Journal of Intercultural Studies*, Vol. 44 (6), pp. 935-50; Balachandran, L. (2022), *Tamils, Social Capital and Educational Marginalization in Singapore Labouring to Learn*, Abingdon e New York: Routledge; Lee, K.J. (2006), "Chinese and Malays in Singapore: Incomes, Education and Employment, 1954-1995", in Sinha, V. (a cura di), *Race, Ethnicity, and the State in Malaysia and Singapore*, Leiden: Brill, pp. 169-89.

[35] Cfr. Government of Singapore, Ministry of Education, "Education Statistics Digest 2023", pp. 53-74, disponibile online al link https://www.moe.gov.sg/-/media/files/about-us/education-statistics-digest-2023.pdf.

è impartito fin dalla scuola primaria. Pertanto, se è indubbio che per i cinesi che possiedono un invidiabile curriculum scolastico si aprano le opportunità di carriera più prestigiose, ciò non vale sempre automaticamente per uno studente di una minoranza etnica che ottiene i medesimi risultati.

Fino a vent'anni fa il livello di istruzione ha inciso in misura minore nella distribuzione del reddito tra le comunità etniche, essendo altre le cause di discriminazione che spesso conducevano i membri delle minoranze a ricoprire mansioni con basse retribuzioni rispetto a quelle ottenute dai cinesi, i veri dominatori della sfera economica[36]. Si è, da tempo, concordi sul fatto che ci siano ragioni di carattere etnico, più che di classe, dietro la presenza di una linea di frattura tra popolazione con reddito alto e quella con reddito basso. Generalmente, i cinesi si trovano nella fascia più ricca della popolazione, i malesi in quella più povera e gli indiani in posizione intermedia. L'istituto di statistica singaporiano non elabora dati su reddito e ricchezza su base etnica e una delle rare survey disponibili che analizza questi indicatori è stata pubblicata dall'organizzazione AMP, che però si sofferma soltanto sulla comunità malese. La ricerca constata che la differenza tra il reddito mediano della comunità malese e quello nazionale era minima negli anni Settanta. Il divario è aumentato vent'anni più tardi, quando i membri delle comunità cinese e indiana, nonché i lavoratori stranieri qualificati, hanno lasciato il vuoto dietro ai malesi in termini di competenze e risultati professionali. A partire dal Duemila, il reddito individuale e quello famigliare dei lavoratori di etnia malese sono cresciuti in misura inferiore rispetto a quelli di etnia cinese e indiana. Il reddito mediano individuale è diminuito, mentre quello famigliare è aumentato: ciò è dovuto al fatto che i giovani malesi sono più istruiti dei loro genitori e, di conseguenza, percepiscono degli stipendi più alti all'interno di un nucleo famigliare[37].

Un aspetto su cui vale la pena indugiare sono i dati relativi ai matrimoni misti, messi a disposizione dall'istituto di statistica singaporiano. Le cerimonie che sono state officiate nel 2022 sono 4.201, su un totale di 24.767, ovvero meno del 17%, un matrimonio su sei. Nel 2002, invece, su 20.657 matrimoni, quelli tra individui di gruppi etnici differenti sono stati 2.441, quasi il 12%[38]. La percentuale è leggermente aumentata nel corso di un decennio ed è largamente raddoppiata rispetto ai dati registrati tra gli anni Sessanta e la metà degli anni Settanta[39], anche se rimane comunque più bassa (del 33%) dei matrimoni celebrati tra cittadini di Singapore e quelli di altre nazionalità[40]. Tuttavia, benché questi numeri non possano essere considerati come l'unico indicatore attraverso cui analizzare le relazioni tra i diversi gruppi etnici, pare opportuno sottolineare come tale pratica non sia propriamente incoraggiata dalle comunità etniche.

Il sesto, e ultimo, limite che è possibile riscontrare nel modello multiculturale singaporiano riguarda il sistema di assegnazione degli alloggi popolari. Gran

---

[36] Lee, W.K.M. (2004), "The Economic Marginality of Ethnic Minorities: An Analysis of Ethnic Income Inequality in Singapore", *Asian Ethnicity*, Vol. 5 (1), pp. 27-41.

[37] The AMP Singapore (2017), *Demographic Studies on Singapore Malays*, report, pp. 200-01, disponibile online al link https://www.amp.org.sg/wp-content/uploads/2017/06/12-Section-9_Demographic-Study.pdf.

[38] Government of Singapore, Department of Statistics, "Number and Proportion of Inter-Ethnic and Transnational Marriages among Citizen Marriages", rilevazione aggiornata al 4 settembre 2023, disponibile online al link https://tablebuilder.singstat.gov.sg/table/TS/M830184.

[39] Cfr. Lee, S.M. (1988), "Intermarriage and Ethnic Relations in Singapore", *Journal of Marriage and Family*, Vol. 50 (1), pp. 255-65.

[40] Government of Singapore, "Population in Brief 2023", p. 13, disponibile online al link https://www.population.gov.sg/files/media-centre/publications/population-in-brief-2023.pdf.

parte degli studi si è focalizzata molto sull'integrazione spaziale e poco sulla segregazione socio-economica che si è generata all'interno dei contesti abitativi pubblici. Nella fattispecie, dopo l'entrata in vigore della PIE il nuovo sistema delle quote etniche ha distorto il mercato immobiliare, incrementando i prezzi degli appartamenti in diversi distretti e premiando gli acquirenti più ricchi, dando così vita nei fatti a una redistribuzione più su base reddituale che etnica. Nei quartieri ad alta concentrazione di proprietari di etnia cinese, gli appartamenti trovano facilmente acquirenti cinesi, a patto che i distretti, i quartieri o i condomini non abbiano raggiunto il limite massimo della quota a loro riservata. Ciò produce una pressione verso l'alto dei prezzi delle case di proprietà dei cinesi, mentre quelli di proprietà delle minoranze etniche subiscono una pressione verso il basso[41]: questo è, peraltro, l'unico modo per convincere le minoranze ad abitare nei quartieri o condomini caratterizzati da un'alta presenza cinese. Allo stesso modo, nei quartieri ad alta densità di malesi e indiani in cui la quota etnica di assegnazione abitativa è satura, i cinesi devono rivendere i propri appartamenti esclusivamente a potenziali acquirenti della loro stessa comunità e, pertanto, sono disposti a ribassare il prezzo di vendita pur di convincerli a comperare un immobile in un distretto, quartiere o condominio in prevalenza abitati da minoranze, in cui i cinesi altrimenti non vivrebbero. Al contrario, le abitazioni di malesi e indiani avranno un prezzo di mercato più alto[42]. Sulla base di queste considerazioni, risulta evidente che la PIE impedisce ai proprietari di rivendere, al valore di mercato, la propria casa in quei distretti, quartieri o condomini abitati prevalentemente da comunità etniche diverse dalla loro[43].

Conclusioni

Il successo di Singapore è convenzionalmente associato alle avveniristiche infrastrutture (come l'aeroporto internazionale di Changi) costruite nell'esiguo spazio urbano dell'isola, alla presenza di un hub finanziario di livello internazionale che ha scalzato il primato di Hong Kong, oppure al severo sistema di sanzioni che le autorità comminano a coloro che imbrattano i muri, gettano per terra un fazzoletto di carta o chiedono l'elemosina per strada. Tutti e tre questi aspetti non potrebbero essere analizzati – e da molti omaggiati – senza prima riconoscere al PAP una perdurante ostinazione nel garantire coesione, dialogo e tolleranza tra le tre comunità etniche in un clima di alterità culturale, dove l'unico punto di incontro è la condivisione dei valori della tradizione asiatica. Il modello multiculturale creato artificialmente ha permesso all'isola non solo di sopravvivere in un contesto politico, quello del Sudest asiatico, difficile e turbolento per almeno tutta la metà del Novecento; bensì anche di raggiungere livelli di crescita economica impensabili per uno Stato dalle dimensioni ridotte e che dipende largamente dall'estero per l'approvvigionamento di risorse naturali e di una buona fetta di prodotti agricoli.

Ciononostante, il modello ha mostrato le sue falle e necessita dopo oltre sei decenni di una rivisitazione da parte del governo. Se, da un lato, i numerosi sforzi

---

[41] Lim, T., Leong, C.H. e Suliman, F. (2020), "Managing Singapore's Residential Diversity through Ethnic Integration Policy", *Equality, Diversity and Inclusion: An International Journal*, Vol. 39 (2), p. 112.

[42] Tan, S.B. (2023), "Do Ethnic Integration Policies Also Improve Socio-Economic Integration? A Study of Residential Segregation in Singapore", *Urban Studies*, Vol. 60 (4), pp. 707-08.

[43] Cfr. *Ibidem*; Chiew, C. (2017), "How the Ethnic Quota Can Affect Your Selling/Buying Ability", *Property Guru*, 22 maggio, disponibile online al link https://www.propertyguru.com.sg/property-guides/how-the-ethnic-quota-can-affect-your-sellingbuying-ability-6747.

volti ad assicurare l'armonia sociale hanno sortito risultati positivi, dall'altro, il PAP ha dimenticato di occuparsi delle diseguaglianze tra le tre etnie e di quelle interne a ogni comunità, un vuoto che è stato occupato solo parzialmente dalle organizzazioni e associazioni non profit. A ben guardare, il multiculturalismo è stato più una necessità ben congegnata, prima ancora che una scelta politica, da un'élite al potere che ha accentrato su di sé il processo di *nation-building* credendo fosse l'unico modo per evitare lo scoppio delle rivolte razziali come quelle del 1964. Il modello di convivenza è, però, viziato da una certa rigidità, che ha stabilito dei netti confini tra le comunità etniche difficili da travalicare. Spetterà al nuovo primo ministro trovare una soluzione ai problemi del modello multiculturale.

Questo articolo è apparso nel numero di RISE "Singapore style", Vol. 8 (2/3), 2024.

Prabowo Subianto e il nuovo volto *gemoy* dell'autoritarismo populista indonesiano

Aurora Donzelli

indice △

Il 14 febbraio scorso duecento milioni di cittadini indonesiani sono stati chiamati alle urne per eleggere, in un unico giorno, un nuovo presidente e vicepresidente, insieme ai rappresentanti del parlamento nazionale e di altri due organi legislativi locali in quella che, nonostante la quasi totale disattenzione da parte della stampa italiana, è stata una delle più imponenti consultazioni elettorali mai tenutasi al mondo[1].

Sebbene non inaspettata, la vittoria di Prabowo Subianto, ufficialmente confermata il 20 marzo dopo più di un mese di conteggi, ha generato un'ondata di allarme e sconforto sia a livello nazionale tra intellettuali, artisti, e attivisti pro-democrazia sia presso numerosi osservatori internazionali[2]. Come hanno sottolineato vari commentatori stranieri e confermato diversi interlocutori locali che ho avuto modo di intervistare durante un periodo di ricerca sul campo condotto, proprio a ridosso delle elezioni, nel gennaio 2024, la vittoria di Prabowo è stata in gran parte resa possibile dal sostegno offertogli dal presidente in carica, Joko Widodo (detto "Jokowi[3]"). Jokowi, infatti non solo è riuscito, con una serie di controverse manovre (inclusa una deroga da parte della Corte costituzionale al limite minimo di età per partecipare alla corsa presidenziale), ad affiancare a Prabowo, in qualità di vicepresidente, il suo giovane figlio trentaseienne, Gibran Rakabuming Raka, ma ha anche orchestrato una massiccia mobilitazione di risorse e apparati statali a supporto del binomio Prabowo-Gibran[4]. Inoltre, come mostra con

[1] In Indonesia il potere legislativo è affidato congiuntamente al governo e all'Assemblea consultiva del popolo (*Majelis Permusyawaratan Rakyat*, *MPR*), che costituisce un parlamento bicamerale articolato in una Camera bassa (il Consiglio rappresentativo del popolo, in bahasa *Dewan Perwakilan Rakyat*, *DPR*) e in una Camera alta (il Consiglio rappresentativo regionale, in bahasa *Dewan Perwakilan Daerah*, *DPD*), i cui rappresentanti vengono scelti per elezione diretta. A questi due organi legislativi nazionali, si aggiungono i rappresentanti dei Consigli rappresentativi regionali provinciali e municipali (*Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, *DPRD Propinsi*, e *DPRD Kabupaten/Kota*). Il 14 febbraio 2024 gli elettori indonesiani hanno dunque espresso il voto per cinque consultazioni diverse (per il presidente, il DPR, il DPD, il DPRD provinciale e il DPRD municipale).

[2] Si vedano, ad esempio, Nair, A. (2024), "Could Indonesia return to military rule? Allan Nair on the 'Massacre General' running for President", *DemocracyNow!*, 13 febbraio, disponibile online al link https://www.democracynow.org/2024/2/13/prabowo_subianto_indonesia_election; Welsh, B. (2024), "Indonesia's Valentine polls", 13 febbraio, disponibile online al link https://bridgetwelsh.com/articles/indonesias-valentine-polls/; Murphy, A.M. (2024). "Indonesia elects Prabowo. What happened and what's next?", *The National Bureau of Asian Research*, 21 febbraio, disponibile online al link https://www.nbr.org/publication/indonesia-elects-prabowo-what-happened-and-whats-next/; Aspinall, E. (2023), "Indonesia's election bears the signs of weakening democracy", *East Asia Forum*, 10 dicembre, disponibile online al link https://eastasiaforum.org/2023/12/10/indonesias-election-bears-the-signs-of-weakening-democracy/.

[3] Jokowi aveva sconfitto Prabowo nelle elezioni presidenziali del 2014 e del 2019, dandogli, tuttavia, in modo inaspettato l'incarico di ministro della Difesa nell'ottobre 2019.

[4] A questo proposito si veda, per esempio, la testimonianza del direttore esecutivo di Amnesty International Indonesia, Usman Hamid, che riporta di numerosi atti intimidatori da parte della polizia mirati a spingere gli elettori a votare Prabowo, Rohmawati, Y. (2024), "Amnesty International catat 16 kasus intimidasi sepanjang Pemilu 2024", *Tempo.co*., 23 febbraio, disponibile online al link https://nasional.tempo.co/read/1837071/amnesty-international-catat-16-kasus-intimidasi-sepanjang-pemilu-2024, a cui si aggiungono le numerose controversie legate all'utilizzo dei programmi statali di assistenza alimentare per influenzare il voto in favore di Prabowo, a tal proposito cfr. le inchieste uscite sul settimanale indonesiano *Tempo* (in particolare il numero uscito il 21 gennaio 2024), le osservazioni nei già citati contributi di Aspinall, Murphy e Nair, e un articolo uscito a riguardo sul Jakarta Post (2024), "Court summons four ministers in election dispute case", 2 aprile, disponibile online al link https://www.thejakartapost.com/indonesia/2024/04/02/court-summons-four-ministers-in-election-dispute-case.html.

dovizia di particolari, il mirabile documentario *Dirty Vote* diretto dal giornalista investigativo Dandhy Laksono e basato sulle analisi di tre esperti indonesiani di diritto costituzionale, la vittoria di Prabowo è stata resa possibile dalle sofisticate forme di frode elettorale e manipolazione politica che si sono dispiegate sia sul medio sia sul breve periodo[5].

Tuttavia, senza negare il ruolo fondamentale di questi processi strutturali, la schiacciante vittoria di Prabowo è in parte dovuta anche ad un abile campagna di *rebranding* che ha permesso a questo ex-generale, divenuto ministro della Difesa, di attuare una trasfigurazione radicale della sua immagine politica[6]. Prabowo è riuscito nel giro di pochi mesi a trasformarsi da sanguinaria incarnazione dell'autoritarismo militare del regime di Suharto ad amabile emblema di una nuova tonalità affettiva improntata a tenera goffaggine e graziosa delicatezza. Nei mesi e nelle settimane che hanno preceduto il suffragio qualsiasi distretto, urbano o rurale, centrale o periferico, è stato infatti saturato dalla presenza di variopinti striscioni e cartelloni elettorali (*spanduk* e *baliho*) realizzati con stampanti per grande formato su ampi teli di vinile. Nonostante la grande varietà di colori, stili grafici, messaggi propagandistici e registri visuali gli striscioni per Prabowo spiccavano tra gli altri per la sistematica rappresentazione del candidato in guisa di cartone animato con gli occhi enormi e le guance paffute (v. *Fig. 1* e *Fig. 2*).

Nonostante le documentate violazioni dei diritti umani e le efferatezze da lui compiute a Timor Est durante il periodo di occupazione indonesiana, Prabowo ha scelto di adottare, grazie all'ausilio dell'Intelligenza Artificiale (IA) generativa, le sembianze di un grazioso cartone animato per divenire quindi la personificazione di quella volatile e ineffabile qualità affettiva che possiamo variamente associare all'immagine di un orsacchiotto di peluche, di un gattino che invita alle coccole o di un tenero cucciolo umano, detto in una parola: *gemas* ("tenero", "carino," "che ispira voglia di coccole e/o di affettuosi pizzicotti"), o, nell'ancora più popolare slang contemporaneo, *gemoy*. Creato utilizzando le tecnologie offerte in forma *open access beta* da Midjourney Inc., un laboratorio di ricerca indipendente di San Francisco che ha messo a punto un software di IA capace di generare immagini fotorealistiche a partire da comandi di testo (https://www.midjourney.com/home), l'avatar digitale di Prabowo (e del suo giovane vice Gibran) ha avuto un successo virale e inaspettato, assicurando alla coppia ampi consensi soprattutto tra le fasce più giovani dell'elettorato (più del 56% dei votanti indonesiani è costituito da individui sotto i 40, che appartengono alle "Generazione Z" e ai "Millennials"), permettendo a Prabowo di consolidare e disseminare mediaticamente il suo nuovo volto *gemoy*[7].

---

[5] Il documentario è stato trasmesso gratuitamente in prima mondiale su YouTube l'11 febbraio 2024. Per una recente analisi dei meccanismi clientelari in vari Paesi del Sudest asiatico, si veda il libro di Aspinall, E. *et al.* (2022), *Mobilizing for Elections: Patronage and Political Machines in Southeast Asia*, Cambridge: Cambridge University Press.

[6] Secondo i dati definitivi pubblicati il 20 marzo 2024, Prabowo ha vinto con il 58.6% in 34 delle 36 province del vasto stato arcipelagico indonesiano, mentre gli altri due contendenti – l'ex-governatore di Giacarta Anies Baswedan, a capo di una coalizione elettorale di partiti islamici, e il candidato del Partito democratico (PDI-P) Ganjar Pranowo – hanno ottenuto rispettivamente il 24.9% e il 16.5%.

[7] La campagna elettorale di Prabowo ha rappresentato il primo caso di impiego massiccio dell'IA a fini politico-propagandistici, evidenziando la quasi completa assenza di una regolamentazione in materia e ponendo dei seri interrogativi etici e politici, si veda a questo proposito il recente articolo di Lamb, K., Potkin, F. e Teresia, A. (2024), "Generative AI may change elections this year. Indonesia shows how", *Reuters*, 2 agosto, disponibile online al link https://www.reuters.com/technology/generative-ai-faces-major-test-indonesia-holds-largest-election-since-boom-2024-02-08/.

Fig. 1. Un cartellone elettorale a Bali rappresentativo del pastiche di riferimenti culturali su cui ha fatto leva la campagna di Prabowo-Gibrain.
Il gesto del cuore coreano (il pollice e l'indice che si incrociano producendo un cuore) rinvia al popolare genere musicale del K-Pop (il pop coreano) e alla semiotica delle emoji scambiate attraverso gli smartphone. Lo slogan inglese "All in" vuole sottolineare l'audacia e la determinazione politica della coppia presidenziale (nel lessico del poker l'espressione si riferisce alla mossa in cui un giocatore scommette tutte le sue fiches sull'esito sperato); e, infine, il più tradizionale "Bersama Indonesia Maju" ("Insieme l'Indonesia avanza") che si richiama alla retorica "sviluppista" post-coloniale.

(*foto: Aurora Donzelli*).

Fig. 2 – Un cartellone elettorale a Giacarta raffigura Prabowo e Gibran come due cartoni animati e promette latte e pasti gratis nelle scuole

(*foto: Aurora Donzelli*).

Questa rappresentazione teneramente infantilizzante del "generale dei massacri" è stata capillarmente disseminata attraverso cartelloni elettorali, magliette, hashtag sui social network, e inquietanti video, divenuti virali grazie a miliardi di visualizzazioni su YouTube e Tiktok, di goffi balletti in cui Prabowo danza al ritmo di *Oke Gas 2*, la petulante canzone di Richard Jersey, divenuta inno elettorale del duo Prabowo-Gibran (v. *Fig. 3*[8]).

[8] Si vedano, per esempio, le seguenti clip su TikTok che raffigurano il candidato (talvolta accompagnato dal suo vice) che si cimenta in mosse di danza teneramente maldestre (cfr. https://vm.tiktok.com/ZGeaTb537/, https://vm.tiktok.com/ZGeaT9xL3/, https://vm.tiktok.com/ZGeaTtymn/), o addirittura il suo alter-ego cartone animato uscire da giganteschi cartelloni propagandistici e mettersi a danzare per le strade di Giacarta al ritmo del tormentone elettorale *Oke Gas 2* cantato da Richard Jersey (cfr. https://vm.tiktok.com/ZGeaTabXe/).

Fig. 3 – Uno screenshot del video di YouTube del cantante manadonese Richard Jersey che, al ritmo di un rap elettronico, inneggia alla vittoria di Prabowo e Gibran, il ticket presidenziale numero 2, e i candidati paling pas ("i più ganzi", letteralmente "i più calzanti").

Contrariamente alle forme di populismo eroico-machista più convenzionale, Prabowo ha dunque adottato un nuovo registro estetico-affettivo. Il nuovo volto *gemoy*, nel senso letterale e metaforico e del termine, di Prabowo stride però con la biografia politica del neoeletto presidente. Durante il regime autoritario di Suharto, il cosiddetto *Orde Baru* ("Nuovo Ordine"), Prabowo, che di Suharto fu anche genero, si è macchiato di numerosi crimini di guerra e violazioni dei diritti umani (*Hak Asasi Manusia, HAM*). Ha collaborato attivamente, negli anni Ottanta e Novanta, con l'agenzia di intelligence statunitense DIA finalizzata ad attività contro-insurrezionali e contribuito a reprimere ferocemente i movimenti indipendentisti a Papua occidentale, Timor Est e Aceh[9]. A Timor Est, durante l'occupazione indonesiana della ex-colonia portoghese, in qualità di comandante delle Unità di forze speciali dell'Esercito indonesiano (*Kopassus*), Prabowo diresse un'operazione militare (a Kraras, sul monte Bibileo) in cui vennero massacrati tra l'agosto e il settembre del 1983 centinaia di timoresi. A Papua occidentale fu artefice di un'imboscata in cui venne utilizzato un finto elicottero della Croce rossa per attirare civili e ucciderli a colpi di mitragliatrice[10]. Prabowo, inoltre, fu, alla fine degli anni Novanta, responsabile del rapimento e della tortura di attivisti pro-democrazia durante i mesi che preludevano al rovesciamento di Suharto. Come è stato descritto con dovizia di particolari e di fonti nelle cinquecento pagine del

[9] Il termine *Orde Baru* si riferisce al periodo della storia politica indonesiana, durato 32 anni, di governo di Suharto, che prese il potere nel 1965 dopo due decenni di presidenza di Sukarno. Lungi dall'essere pacifica, la transizione fu segnata da un periodo di disordini sociali durante il quale furono massacrati centinaia di migliaia di presunti militanti e simpatizzanti comunisti, si veda, tra gli altri, Roosa, J. (2006), *Pretext for Mass Murder: the September 30th Movement and Suharto's coup d'état in Indonesia*. Madison: University of Wisconsin Press. Sulla collaborazione tra Prabowo e i servizi di intelligence statunitensi al fine di reprimere il dissenso contro il regime di Suharto e di tenere sotto controllo i movimenti indipendentisti, si vedano le inchieste (basate anche su documenti del Pentagono) di Allan, N. (2014). "Prabowo megaku anak kesayangan Amerika", *Kampus.com*, 2 luglio, disponibile online al link https://nasional.kompas.com/read/2014/07/02/0934427/Allan.Nairn.Prabowo.Mengaku.Anak.Kesayangan.Amerika.

[10] Sebbene Prabowo si sia sempre dichiarato innocente e non sia mai stato formalmente incriminato per queste azioni, i suoi crimini sono stati ampiamente documentati, costandogli la sospensione dall'Esercito e la negazione del visto d'ingresso (per violazione dei diritti umani) da parte di Australia e Stati Uniti tra le molte fonti si vedano Van Klinken, G. (2014), "Prabowo and Human Rights", *Inside Indonesia*, disponibile onlne al link https://www.insideindonesia.org/editions/elections-2014/prabowo-and-human-rights; Wandelt, I. (2007), "Prabowo, Kopassus and East Timor: On the Hidden History of Modern Indonesian Unconventional Warfare", in Streifeneder, E. e Missbach, A. (a cura di), *Indonesia, The Presence of the Past. A Festschrift in Honour of Ingrid Wessel,* Berlino: Regiospectra Verlag, pp. 121-47.

libro di Muhidin Dahlan *Kronik Penculikan Aktivis dan Kekerasan Negara 1998* ("Cronoca del rapimento di attivisti e della violenza di stato del 1998"), nel 1997-98 Prabowo rapí e torturò 24 giovani militanti, 13 dei quali non fecero mai più ritorno[11]. Mai formalmente incriminato, ma ufficialmente sospeso dall'esercito per queste azioni, Prabowo ha recentemente compiuto un'indiretta ammissione di colpa, chiedendo formalmente scusa agli attivisti superstiti e producendo reazioni discordanti tra gli ex-militanti. Si veda, per esempio, da un lato, l'indignazione manifestata da Faizol Riza e la frustrazione espressa da Petrus Heryanto a nome della *Koalisi Masyarakat Sipil* e, dall'altro, la posizione di apprezzamento adottata da un altro ex-militante, Budiman Sudjatmiko[12].

Come sostiene Karen Strassler, le immagini sono centrali nella formazione dei nuovi immaginari politici emersi in Indonesia a partire dal nuovo millennio[13]. Dopo un regime che per più di tre decenni (1965-98) ha operato all'insegna della censura, della repressione dell'opposizione politica, ed è stato caratterizzato da stili di discorso politico basati sull'eufemismo, la rimozione e le formule semantiche indirette, la transizione all'"Era della Riforma" (*Era Reformasi*) ha segnato la diffusione di nuovi ideali di partecipazione popolare enfatizzando i valori della trasparenza (*transparansi*) e responsabilità (*akuntabilitas*), producendo nuovi stili di leadership politica[14]. Ne è un esempio la pratica del *blusukan* (ossia, della visita improvvisata) che vede i candidati, vestiti informalmente, presentarsi in luoghi pubblici per stringere la mano e chiacchierare con la gente comune (*masyarakat*). Durante la sua campagna presidenziale del 2013-14, Jokowi ha fatto leva sulla presentazione di un sé politico affabile e "alla mano", andando spesso sul campo (*terjun ke lapangan*) per ispezionare direttamente le condizioni reali dei cittadini.

A questi nuovi valori di affabilità, trasparenza e intervento diretto si è, negli ultimi anni, sovrapposto un ulteriore livello di stilizzazione politica fatta di mascotte "carine" (v. *Fig. 4*) e immagini che rinviano alla qualità estetico-affettiva dei cartoni animati giapponesi[15] e coreani.

---

[11] Dahlan, M.M. (2024), *Kronik Penculikan Aktivis dan Kekerasan Negara 1998*, Yogyakarta: I-Boekoe.

12 Dian, R. (2023). "Faisol riza menyayangkan tanggpan Prabowo soal pelanggaran HAM 1998: 'Saya Sebanarnya Marah'", *Narasi*, 13 dicembre, disponibile online al link https://narasi.tv/read/narasi-daily/faisol-riza-menyayangkan-tanggapan-pak-prabowo-terhadap-pelanggaran-ham-1998; KBA News (2023), "Civil society coalition criticizers Prabowo's claim of clean human rights record as misleading", 24 dicembre, disponibile online al link https://kbanews.com/english-edition/civil-society-coalition-criticizes-prabowos-claim-of-clean-human-rights-record-as-misleading/; Asia-Pacific Solidarity Network (2023), "Ex-PRD activists slam Budiman-Prabowo meet, demand justice for past abuses", 27 luglio, disponibile online al link https://www.asia-pacific-solidarity.net/news/2023-07-27/ex-prd-activists-slam-budiman-prabowo-meet-demand-justice-past-abuses.html; Dirgantara, A. e Asril, S. (2024), "Prabowo minta maaf pernah kejar aktivis, Budiman Sudjatmiko: kedua kalinya mohon maaf di depan umum", *Kompas.com*, 20 gennaio, disponibile online al link https://nasional.kompas.com/read/2024/01/29/14441711/prabowo-minta-maaf-pernah-kejar-aktivis-budiman-sudjatmiko-kedua-kalinya.

[13] Strassler, K. (2020), *Demanding Images: Democracy, Mediation, and the Image-event in Indonesia*, Durham, Duke University Press.

[14] La dimissioni di Suharto nel 1998 hanno inaugurato l'*Era Reformasi*. Il periodo post-Suharto può essere ulteriormente suddiviso tra un primo periodo di ottimismo circa la possibilità di un reale cambiamento politico – che generalmente coincide con i primi anni dopo le dimissioni di Suharto e corrisponde alla presidenza di Abdurrahman Wahid (1999-2000) e Megawati Sukarnoputri (2001-04) – e un periodo *post-Reformasi* (*pasca-Reformasi*), che si ritiene sia iniziato gradualmente dopo l'elezione del generale Susilo Bambang Yudoyono nel 2004 e che è stato caratterizzato "da maggiori sforzi per regolamentare i media e l'espressione pubblica" [cfr. Strassler, K. (2020), *Demanding Images: Democracy, Mediation, and the Image-event in Indonesia*, Durham: Duke University Press].

[15] A tal proposito, si veda il pionieristico lavoro di Christine Yano sull'utilizzo del registro *cute-cool* nel Giappone contemporaneo Yano, C.R. (2013), *Pink globalization: Hello Kitty's trek across the Pacific*, Durham: Duke University Press.

Fig. 4 – Le due mascotte delle elezioni presidenziali Sura (ovvero "la voce del popolo") e Sulu (ovvero "la voce delle elezioni") (fonte: https://id.m.wikipedia.org/wiki/Berkas:-Maskot_Pemilu_2024.png).

È questa la nuova veste del *soft power* del populismo indonesiano che permette di occultare violenza, repressione e manipolazione politica attraverso le forme espressive teneramente infantili e apparentemente innocue del *gemoy*. Il nuovo registro visuale, utilizzato nella campagna del settantaduenne Prabowo, ha permesso di produrre consenso popolare attraverso l'attivazione di una serie molteplice di nuovi riferimenti culturali: dal futuribile mondo delle tecnologie informatiche e della socialità digitale, alle aspirazioni cosmopolite in voga tra i giovani indonesiani, alla passione diffusa per la cultura pop coreana, al sound del *K-Pop*, all'iconografia *anime* fatta di personaggi dalla fisionomia paffuta e *cute*, ai simboli-icone come quello rappresentato dal gesto del cuore coreano (indice e pollice che si incrociano formando una specie di V a guisa di cuore stilizzato). Come ha suggerito l'antropologo Michael Hertzfel, il populismo è soprattutto "un modo performativo di azione politica" finalizzato a rendere accettabili valori e pratiche generalmente considerati oltraggiosi e imbarazzanti[16]. Dobbiamo quindi domandarci, continua Hertzfeld, non tanto che cosa sia il populismo, ma piuttosto come funzioni. Le recenti elezioni indonesiane possono senz'altro offrirci uno spunto.

Questo articolo è apparso nel numero di RISE
"L'Indonesia di domani: tra nuove sfide e vecchi fantasmi", Vol. 9 (1), 2024.

[16] Herzfeld, M. (2019), "How Populism Works", in Kapferer, B. e Theodossopoulos, T. (a cura di), *Democracy's Paradox: Populism and Its Contemporary Crisis*, New York e Oxford: Berghahn Books, pp. 122-38.

Verità scomode sullo schermo: politica, diritti umani, e uguaglianza di genere

Antonia Soriente

indice △

Questo articolo discute di tre film circolati in Indonesia e a livello internazionale tra la fine del 2023 e i primissimi mesi del 2024 che hanno toccato temi e verità scomode, suscitando critiche e approvazioni, ma soprattutto che nel periodo caldo delle elezioni politiche hanno spinto il pubblico indonesiano e quello internazionale, a riflettere su temi di politica, diritti umani violati e uguaglianza di genere che parzialmente maschera interessi economici potentissimi.

Dirty Vote: un documentario sul voto sporco in Indonesia

Tre giorni prima delle elezioni del 14 febbraio 2024 il pubblico indonesiano del web è stato scosso dall'uscita su youtube di un documentario che si riteneva avrebbe fatto tremare l'establishment politico.

Per tre giorni prima della fatidica data, migliaia di elettori sono rimasti attaccati allo schermo a guardare un documentario fatto un po' in casa da Dandhy Laksono, in cui tre esperti di diritto costituzionale, Bivitri Susanti, Feri Amsari, e Zainal Arifin Mochtar, tre eroi della democrazia, ci hanno messo la faccia per mostrare agli spettatori come le elezioni in Indonesia sarebbero state manipolate a scapito dei cittadini e per tutelare gli interessi dell'elite politica. Una previsione quasi visionaria e per certi versi terrificante ha mostrato come in maniera sistematica la corruzione, che ha caratterizzato la politica degli ultimi anni, tutta la campagna elettorale di quest'anno e infine il voto "sporco", cioè manipolato e inquinato da giochi di potere e corruzione, hanno portato ai risultati che tutti conoscono, ovvero alla vittoria annunciata della coppia Prabowo-Gibran, rispettivamente del concorrente più accanito di Jokowi nelle ultime due consultazioni politiche, nonché ex generale sanguinario, Prabowo Subianto e il figlio di Jokowi, Gibran Rakabuming Raka, investito del ruolo di continuare la dinastia politica del presidente uscente.

Una ricerca certosina portata avanti dai tre protagonisti che hanno impersonato se stessi con tutta la rabbia, tutte le delusioni di chi aveva creduto che Jokowi avrebbe cambiato le cose mentre – lui venuto dal basso, fuori dall'élite politica – ha poi dimostrato esattamente il contrario e si è allineato alla schiera di coloro che durante l'*Orde Baru* del presidente Suharto e lentamente fino ad oggi hanno calpestato per anni i diritti dei cittadini indonesiani, mostrando come il potere possa infiltrarsi a qualsiasi livello della macchina elettorale per manipolare il destino di un popolo. I tre protagonisti, docenti di diritto costituzionale, Arifin Mochtar presso Universitas Gadjah Mada a Yogyakarta, Feri Amsari a Università Andalas a Sumatra mostrano come l'indicazione di governatori da parte del presidente (e quindi non eletti dal popolo) in alcune regioni specifiche ha pilotato in maniera determinante le scelte regionali e ha imposto ad alcuni capo villaggio di indirizzare i propri voti verso uno dei tre candidati, con la minaccia di tagli agli aiuti statali e di rallentamenti della macchina burocratica. Alle sequenze dove i tre protagonisti, in primo piano, statici e impassibili raccontano per filo e per segno

come la macchina elettorale sia stata manovrata dal potere politico per scopi subdoli, si alternano immagini tratte da notizie, telegiornali e siti personali dove per esempio alcuni capi regionali in maniera aperta e candida ammettono che gli aiuti sociali provengono direttamente dal presidente (*sic*) e dove lo stesso Jokowi prima si dichiara neutrale, e poi si schiera chiaramente con la coppia Prabowo-Gibran con l'affermazione che un presidente può appoggiare chi gli pare.

Le accuse di brogli e di manipolazione non sono rivolte solo ai candidati politici ma anche e soprattutto all'organo di controllo delle elezioni che ha chiaramente agito in maniera parziale chiudendo gli occhi su alcune ovvie violazioni elettorali come la mancata applicazione della decisione di includere almeno il 30% di donne, o di evidenti conflitti di interesse. Bivitri Susanti, esperta di diritto del Centro per la Giurisprudenza e Studi di Politica, parla del figlio di Jokowi poi eletto quale vicepresidente, Gibran, come il figlio illegittimo della costituzione visto che è stato legittimato da una decisione della Corte costituzionale che guarda caso aveva come capo il suo stesso zio. La possibilità paventata durante la campagna elettorale dalla coppia Prabowo-Gibran che le elezioni si sarebbero concluse in una sola tornata, così da risparmiare soldi pubblici e concludere la partita subito, viene analizzata nei dettagli dai tre protagonisti che mostrano come la possibilità democratica di andare a una seconda tornata sarebbe risultata utopistica. In realtà lo stesso Jokowi, il vero stratega di questo gioco, aveva indicato questa come sua ambizione, mostrando come la coppia che sosteneva facilmente avrebbe potuto vincere nel primo round.

I tre protagonisti del film evidenziano come, secondo la regola elettorale per cui il vincitore sarebbe stato colui che avrebbe ottenuto il 50+1% dei voti e il consenso in almeno venti provincie, in realtà Jokowi (e quindi il suo candidato) fossero dall'inizio in netto vantaggio per una strategia costruita da tempo per una vittoria sicura. Avendo il presidente un grande seguito a Giava che ha poche provincie ma una numerosissima popolazione, è stato necessario bilanciare questo equilibrio tirando dalla propria parte i risultati delle proiezioni elettorali di Prabowo che ha tradizionalmente posseduto un grande consenso (anche nelle elezioni precedenti) a Sumatra che, all'opposto, ha pochi elettori ma molte provincie. La carta vincente l'ha giocata poi Papua dove la recentissima frammentazione in varie provincie ha garantito la vittoria del candidato supportato dal presidente uscente. Con dati rigorosi, la situazione politica di Papua viene giustamente paragonata alla provincia di Kalimantan nord, formatasi effettivamente in tempi recenti ma dove ai cittadini non è stato concesso di votare in quanto provincia di nuova formazione. Al contrario gli abitanti di Papua, che negli ultimi anni ha aggiunto ben quattro nuove provincie, hanno potuto votare – due pesi e due misure per due regioni sostanzialmente simili ma trattate in maniera diversa per ovvie ragioni politiche. Per la regola del *divide et impera*, l'organo di controllo elettorale ha concesso a un piccolo partito, Gelora, nato dalle frizioni interne del partito PKS (il partito islamico di destra, "Partito di giustizia e prosperità"), che sosteneva il candidato Anies Baswedan (il concorrente che avrebbe dato filo da torcere a Prabowo), nonostante non avesse un numero sufficiente di rappresentanti nelle varie regioni, l'autorizzazione a partecipare alle elezioni. Strano, vero?

Tutti i fenomeni, anche quelli apparentemente insignificanti, hanno contribuito alla manipolazione delle elezioni. Di queste e delle tante anomalie che hanno caratterizzato il clima politico indonesiano degli ultimi mesi si parla in questo documentario: per esempio, la nomina a governatori da parte di Jokowi invece che eletti dal popolo in ben venti regioni e quella di 82 tra sindaci e presidenti di

provincia sono stati un modo per ottenere la fedeltà politica al governo, mentre le intimidazioni fatte a organizzazioni di capi-villaggio o la dichiarazione fatta da otto organizzazioni di capi villaggio che rappresentavano 81 milioni di abitanti hanno avuto lo scopo di mobilitare le masse a favore di Prabowo.

I volti statici quasi agghiaccianti dei tre protagonisti, il loro tono funereo hanno creato un'atmosfera terrificante quasi da film horror – genere così amato dagli indonesiani – con dati, numeri, grafici, che alcuni paladini della democrazia avevano creduto avrebbero scosso le coscienze degli elettori e li avrebbero indirizzati a fare delle scelte a vantaggio della democrazia stessa. Il voto del 14 febbraio ha poi dimostrato esattamente il contrario e ha confermato che il potere, insinuatosi a tutti i livelli dell'infrastruttura politica e sociale, è stato ben orchestrato e strategicamente organizzato. La stessa frase di apertura di Zainal Arifin Mochtar cerca di scuotere le coscienze quando riconosce come un po' tutti siano responsabili nell'aver dato vita al fenomeno Jokowi. Questa responsabilità viene man mano confermata come in un crescendo di un thriller dove pezzo dopo pezzo si arriva alla verità o, alla stregua di una partita a scacchi, alla vittoria di chi ha una strategia vincente e un piano ben orchestrato. Fanno quasi sorridere le sequenze in cui Jokowi da una parte dice che un presidente deve essere neutrale e poi successivamente che anche lui ha il diritto di esprimere la sua posizione politica, soprattutto quando si esprime chiaramente a favore di suo figlio Gibran candidato a vicepresidente.

Accusato dal partito di Prabowo di vilipendio e di diffondere notizie false e tendenziose, ed encomiato da giornalisti, sostenitori dei diritti umani, dai due candidati perdenti ma anche da intellettuali, giovani e oppositori dello status quo, il film ha ottenuto nei due giorni a ridosso delle elezioni fino a quattro milioni di visualizzazioni diventate poi dieci milioni e trending topic su *X* e su altri media. Il film continua ad essere visionato da osservatori politici e dagli oppositori di Prabowo ma anche da esperti di cinema documentario. Il pregio del film, al di là del messaggio potente di denuncia, è quello di aver combinato giornalismo investigativo, giornalismo basato su dati scientifici e il metodo del racconto. A coloro che hanno accusato il team di *Dirty vote* di essere stato commissionato dai due oppositori di Prabowo, i protagonisti hanno raccontato di non essere stati in grado di raccogliere fondi sufficienti per pagare il documentario e che la realizzazione è avvenuta grazie a contributi di associazioni come l'"Alleanza di giornalisti indipendenti" (AJI), di radio indipendenti, WALHI (associazione a difesa dell'ambiente), Greenpeace, Indonesia Corruption Watch, l'"Associazione di aiuti legali" (YLBH) e tuttora si trovano in problemi finanziari oltre che legali per essere stati citati in giudizio dal team di Prabowo.

Eksil e gli esiliati politici[1]

Restando in tema su quanto il mezzo visivo sia uno strumento potente per denunciare verità scomode, e quanto queste verità siano state ricordate a ridosso delle elezioni politiche, soprattutto per mostrare ai cittadini quanto Jokowi abbia evitato uno dei problemi irrisolti dell'Indonesia contemporanea, è stata la proiezione in tutti i circuiti nazionali della catena dei Cinema 21, del film *Eksil* ("Gli esiliati").

[1] Una recensione del film è quella di Artharini, I. (2016), "Komunis atau bukan: Indonesia kecil dalam kisah para eksil", *BBC*, 2 febbraio, disponibile online al link https://www.bbc.com/indonesia/majalah/2016/02/160202_majalah_film_suratdaripraha.

In realtà *Eksil* è un titolo del 2022, uscito dopo più di dieci anni di lavorazione e di ricerca, e descrive le esperienze degli esiliati politici indonesiani che dopo i fatti del 1965 in Indonesia per scelta o per caso, si erano trovati a non poter essere in grado di ritornare in patria, dovendo quindi trascorrere per molti anni la loro vita da apolidi in varie città europee, per poi diventare cittadini di altri Paesi. Anche questo film documentario, dunque, è stato fatto circolare sul web poco prima delle elezioni. Questa scelta potrebbe essere stata motivata dal fatto che si sarebbe sperata una reazione del pubblico nei confronti del governo Jokowi, arrivato al capolinea, per ricordare un'altra delle sue promesse non mantenute. Ma come sappiamo, anche questo documentario, come *Dirty vote*, non ha sortito l'effetto sperato e Jokowi, attraverso la coppia Prabowo-Gibran da lui appoggiata, potrà continuare a tenere le fila della politica indonesiana.

Eksil parla degli esiliati indonesiani dopo il pogrom dei comunisti del 1965, della loro nostalgia, del loro amore per la patria ma anche della loro rassegnazione nel dover constatare di essere stati dimenticati dallo Stato. Passano davanti agli occhi dello spettatore i volti di settantenni e ultrasettantenni (si trattava di giovani che si trovavano in Europa per studiare nel 1965) che hanno perso tutte le speranze in uno Stato che si è dimenticato di loro, di Hartoni Ubes, I Gede Arka, Tom Iljas, Waruno Mahdi, Asahan Aidit, Chalik Hamid, Djumaini Kartaprawira, Kuslan Budiman, Sardjio Mintardjo, e Sarmadji. C'è la tristezza da parte dello spettatore impotente di constatare che alcuni dei personaggi reali se ne sono andati nel frattempo. Lola Amaria, una regista impegnata in vari temi caldi che caratterizzano l'Indonesia aveva iniziato questo progetto ben dieci anni fa, e per ovvi motivi legati a ristrettezze economiche e delicatezza dei temi trattati il film ha potuto vedere la luce solo alla fine del 2022. Il fatto di proiettarlo a poche settimane dalle elezioni del 2024 nei cinema del Circuito 21, quindi nei cinema che danno film mainstream di Hollywood o film di grande richiamo di pubblico come gli horror o le commedie leggere del tipo cinepanettoni italiani, ha avuto un grande impatto soprattutto per sfatare il tabù dei comunisti.

Lola Amaria, una donna con una grande passione per il cinema nonostante non abbia mai frequentato una scuola di cinema, è autrice di capolavori come *Minggu pagi di Victoria park* (*Sunday morning at Victoria Park*) sul destino delle migliaia di donne indonesiane immigrate a Hong Kong come lavoratrici domestiche. Una donna che parla di donne, dei problemi, dei sogni di chi non ha un futuro nei loro luoghi di nascita (come Porong a Giava orientale) che usa il film per imparare, per parlare, per comunicare. Lola Amaria, che pure vanta una lunga carriera come attrice (si ricorda la sua interpretazione in *Cau Bau Kan* sulla comunità cinese in Indonesia del 2002) ha visto nel cinema, dietro la cinepresa, il modo per trattare temi legati a uguaglianza di genere, di donne, di tolleranza, di temi politici, sociali e culturali e di realizzazione di ideali e voglia di esporre la verità.

Questa degli esiliati del 1965 in realtà era un'ossessione che la seguiva dai tempi della scuola quando durante l'*Orde Baru* di Suharto tutti gli studenti, il 30 settembre di ogni anno, avevano l'obbligo di vedere il film *Penghkianatan G30 S* ("Il tradimento del movimento del 30 settembre") sulla versione governativa del fallito colpo di Stato del 1965 e sull'immagine monolitica dei comunisti come nemici dello Stato. Quel film che Lola ai tempi dell'*Orde Baru* deve aver visto come studentessa di scuola media inferiore e superiore ha fatto scattare la molla della curiosità, della volontà di approfondire quella verità. Quando ai tempi della *Reformasi*, il periodo di grandi riforme succeduto alla caduta di Suharto, lentamente il tema dell'eccidio dei comunisti ha cominciato a essere affrontato

nei circoli letterari e intellettuali e vari tentativi sono stati fatti per far luce su quel periodo buio della storia indonesiana, Lola ha deciso di cominciare la sua ricerca contattando un certo numero di indonesiani che vivevano nei Paesi Bassi, in Repubblica Ceca, in Germania e Svezia e chiedere la loro versione dei fatti. Il tema del 1965 è stato affrontato a livello cinematografico, letterario e saggistico negli ultimi venti anni anche se lo stigma sui comunisti in qualche modo persiste ancora. *Surat dari Praha* ("Lettere da Praga"), un film di finzione uscito nel 2016, aveva voluto rappresentare attraverso alcuni attori di successo, una parte di MAHID (*Mahasiswa ikatan dinas*, l'"Associazione di studenti all'estero") ovvero di quelle centinaia di studenti ufficialmente inviati dal governo di Sukarno a studiare all'estero, soprattutto nei Paesi comunisti e socialisti e che all'indomani del fallito colpo di Stato rifiutarono di prestare fiducia a Suharto nonostante non fossero comunisti, con la conseguenza di vedere i loro passaporti revocati.

Anche varie opere letterarie scritte in maggioranza da donne hanno avuto il coraggio di affrontare questo tema nei loro romanzi. Ricordiamo *Pulang* (2010) di Leila Chudori (pubblicato in italiano col titolo *Ritorno a casa* nel 2015), oppure *Amba* (2012) (in inglese, *The Question of Red*), di Laksmi Pamuntjak, giusto per menzionarne alcuni. Il 1965 è stato anche affrontato dal regista canadese Joshua Oppenheimer nei suoi due film di successo internazionale *The Act of Killing* (2012) e *The Look of Silence* (2014), entrambi candidati agli Oscar e che ha reso il tema in questione noto a livello planetario. È innegabile che si tratti di un tema scomodo che il governo indonesiano ha sempre tabuizzato e nonostante il presidente Jokowi avesse messo in agenda la riabilitazione e la possibilità di concedere la cittadinanza persa a migliaia di persone considerate, per più di un cinquantennio, non grate e private del diritto di cittadinanza e di un passaporto: in realtà questa promessa non è stata mantenuta. È vero che l'agenda di Jokowi, nella campagna elettorale per i suoi due mandati, prevedeva di riconoscere i diritti umani calpestati delle vittime del comunismo – ricordiamo che Mahfud MD, il ministro coordinatore di politica, legge e sicurezza (successivamente candidato a vicepresidente con Ganjar Pranowo) il 2 settembre 2023 aveva effettuato una visita istituzionale nei Paesi Bassi e in Repubblica Ceca per garantire il diritto di cittadinanza di tanti esiliati politici –, ma la promessa non è divenuta realtà. Tale punto dell'agenda è stato palesemente ignorato durante la campagna elettorale di quest'anno, in cui addirittura uno dei maggiori rappresentanti della violazione dei diritti umani, Prabowo Subianto ex generale sanguinario, genero di Suharto, macchiatosi del sangue di timoresi, papuani, attivisti pro-democrazia, dismesso dal suo ruolo di capo delle Forze speciali, mai condannato per le sue efferatezze, è stato invece supportato da Jokowi, e eletto presidente della Repubblica indonesiana nelle consultazioni del 14 febbraio 2024.

Un altro dei peccati di Jokowi è stato dunque quello di non aver mai veramente creduto nel diritto di migliaia di indonesiani costretti a vivere all'estero, di poter ritornare a casa propria ed essere riabilitati, e nella necessità di riconoscere formalmente la responsabilità dello Stato nell'eccidio dei comunisti e dei presunti tali. Il documentario ha brevi parti di narrazione (di Lola Amaria) e mette in primo piano i protagonisti, dieci esiliati che non hanno avuto la possibilità di vedere i propri sogni esauditi, di essere riconosciuti come cittadini indonesiani e di poter ritornare come tali nella propria patria, di parlare delle proprie emozioni più che delle loro posizioni politiche.

Il film visto negli ultimi mesi da un pubblico di varie decine di migliaia di persone, pur essendo un documentario, un genere che generalmente non resta nei cinema

per più di due giorni, ha suscitato profonda commozione con scene di spettatori in lacrime all'uscita del cinema. Max Lane, studioso di Indonesia, critico letterario, osservatore politico e traduttore, in un articolo del 18 marzo 2024 pubblicato su *Fulchrum*[2], afferma, sottolineandone il successo per cui solo nelle settimane di febbraio aveva ottenuto almeno trentamila spettatori, che il film ha due cose positive: prima di tutto perché ha attratto folle di giovani per un periodo di almeno un mese, e poi perché ha saputo mantenere una posizione empatica nei confronti di coloro che in maniera aperta si identificano come sostenitori del PKI (*Partai Komunis Indonesia*) e del presidente Sukarno e dichiarano apertamente la loro convinzione riguardo l'ingiustizia della presa di potere di Suharto nei confronti di Sukarno. In parole povere, il film rappresenta un vento positivo nei confronti di un tabù politico che si sta finalmente, in maniera graduale, erodendo e propone una nuova narrativa sui comunisti e sui fatti del 1965. La conferma di ciò è il fatto che il film ha passato la censura ed è rimasto nei cinema per almeno un mese, con l'unica eccezione della proiezione programmata a Samarinda e successivamente vietata il 21 febbraio 2024[3].

Lola ha intervistato dieci esiliati indonesiani in Germania, Paesi Bassi, Repubblica Ceca, Svezia e nessuno, raccontando la propria esperienza, ha mostrato alcun senso di vendetta. Tutti, con disinvoltura davanti alla telecamera hanno mostrato un senso di grande dignità, di voglia di raccontare ed essere ascoltati, e di affermare la propria delusione. Tra questi ricordiamo Asahan Aidit, fratello minore del segretario del Partito comunista, D.N. Aidit, ucciso nel 1965, in esilio nei Paesi Bassi dopo aver studiato filologia in Russia, come studente di master, e lingua e letteratura vietnamita in Viet Nam per il suo dottorato; Samardji, un documentarista che ha accumulato un archivio degli esiliati in Europa e costituito una biblioteca fornitissima nel suo piccolo appartamento nei Paesi Bassi; Waruno Mahdi, dottore in ingegneria chimica e scienziato presso l'istituto di ricerca internazionale Max Planck Institute di Berlino, nonché linguista autodidatta e esperto di linguista austronesiana di fama mondiale; Tom Ilijas, studente di tecnologia agraria in Cina e successivamente esiliato in Svezia, o Chalik Hamid, studente di Scienze politiche a Tirana in Albania.

Guardando il film, lo spettatore viene a sapere dalle sue dichiarazioni che Samardji stava seguendo un periodo di formazione per diventare maestro di scuola primaria nella Repubblica Popolare Cinese quando i fatti del 1965 avvennero e, impossibilitato a ritornare in patria, si è ritrovato a vivere tutta la vita come esiliato nei Paesi Bassi. Armato dalla volontà di trasformare la sua tristezza in forza, è riuscito a costruire un monumento alla memoria del comunismo e di tutti gli indonesiani (più di un migliaio, di cui solo un centinaio ancora in vita) come lui, giovani promesse, intellettuali inviati da Sukarno a studiare all'estero e impossibilitati a ritornare in patria, e a realizzare il suo desiderio di restar vivo fino a quando il PKI avrebbe raggiunto il centennale della sua nascita avvenuta appunto nel 2024[4]. Lo spettatore tocca con mano e con imbarazzante tristezza la delusione degli esiliati Asahan Aidit e Tom Iljas, che finalmente dopo decenni erano riusciti

---

[2] Lane, M. (2024). "A cultural Blow to an Eroding Political Taboo: Viewing "Eksil" (The Exiles) a Hit Documentary.", *Fulchrum – Analysis of Southeast Asia,* 18 marzo, disponibile online al link https://fulcrum.sg/a-cultural-blow-to-an-eroding-political-taboo-viewing-eksil-the-exiles-a-hit-documentary/.

[3] BBC Indonesia, (2024). "Film Eksil batal tayang di Samarinda karena 'tak ada izin keramaian' – 'Spirit Orde Baru masih bergentayangan'", 23 febbraio, disponibile online al link https://www.bbc.com/indonesia/articles/ce9557v5zvno.

[4] Secondo Max Lane il precursore del PKI, *Indies Social Democratic Association* (*ISDV*), fu fondato nel 1914 e successivamente nel 1924 prese il nome di PKI per essere definitivamente bandito nel marzo 1966. Il centennale del PKI sarebbe dunque avvenuto nel 2024.

a ritornare in patria, Asahan Aiditi a Belitung e Tom Ilijas a Pariaman, a Sumatra, ed entrambi avevano dovuto subire di nuovo lo stigma di sentirsi persone non grate. Asahan Aidit aveva solo desiderato di ritornare nella sua bella città di origine, Belitung, come turista – come, d'altra parte, tutti i turisti che dopo il film *Laskar Pelangi* hanno voluto visitare i luoghi di infanzia di Andrea Hirata e dei protagonisti del film di successo girato a Belitung – per essere scacciato da vicini e parenti e sentirsi ancora perseguito perché comunista.

La stessa sorte era accaduta a Tom Iljas quando, con regolare passaporto svedese era riuscito a tornare in patria e a visitare la tomba di suo padre, una delle centinaia di migliaia di indonesiani accusati di comunismo e uccisi tra il 1965 e il 1966, un contadino innocente condannato a morte senza nessun capo di accusa. Ebbene, Tom Iljas, dopo aver visitato la tomba di suo padre a Pariaman, è stato deportato perché accusato di alimentare la rinascita del comunismo e gli è stato vietato di ritornare in Indonesia per sei mesi. Apprendiamo la tragica esperienza di Chalid Hamid che descrive la sua esperienza di novello sposo con moglie incinta al momento della partenza per l'Albania e, successivamente, a causa degli eventi, costretto ad accettare che sua moglie sposasse il suo migliore amico per poter sopravvivere. Vista la sua impossibilità a ricongiungersi con la famiglia, Chalid sposa una donna albanese e si trasferisce nei Paesi Bassi e non rivedrà mai sua moglie e sua figlia. Tutti i protagonisti sono dotati di un forte spirito di nazionalismo, quello che Benedict Anderson chiama "nazionalismo a distanza[5]" e di amore per la patria dimostrato dai piccoli gesti quotidiani che gli esiliati compiono nei paesi che li hanno accolti, come curare le piantine di banana e di bambù coltivate nei loro appartamenti.

Nonostante il film non sia stato capace di cambiare le preferenze elettorali per le consultazioni del 2024, è stato attenzionato da *tiktokers* e altri influencers come Najwa Shihab. Wahyudi Akmaliah, nella sua recensione al film enfatizza come il documentario, grazie a questo sostegno da parte di *TikTok* e altri media, abbia superato le aspettative raggiungendo un'audience di 63.045 spettatori al 1° aprile 2024, risultato strepitoso per un documentario con budget limitato e senza un cast di attori famosi, e che soprattutto ha garantito la conservazione della memoria collettiva del passato per le giovani generazioni[6].

Gadis kretek: una verità scomoda a metà

A novembre 2023 il circuito Netflix ha accolto una serie indonesiana di cinque episodi visionabile anche in Italia, *Gadis Kretek* (*Sigarette Girl*), una rarità visto che è insolito che film indonesiani entrino nei circuiti internazionali. Il film è da una parte una bella immagine di un'icona della cultura materiale dell'Indonesia – la *kretek*, la sigaretta scoppiettante ai chiodi di garofano che identifica in maniera univoca gli indonesiani e che è anche fonte di accrescimento del prodotto interno lordo nazionale e di assorbimento di forza lavoro soprattutto a Giava centrale e orientale –, dall'altra mette in luce la forza di una donna e della sua voglia di autodeterminazione.

Il background quindi è quello dell'industria del tabacco e delle sigarette, quelle che certamente distruggono la salute, ma viste in luce esotica e positiva come

[5] Anderson, B. (1994), "Exodus", *Critical Enquiry,* Vol. 20 (2), pp. 314-27.

[6] Akmaliah, W. (2024), "Film review: Inheriting collective memories through 'Eksil", *Inside Indonesia*, 12 aprile, disponibile online al link https://www.insideindonesia.org/archive/articles/film-review-inheriting-collective-memories-through-eksil.

strumento per la realizzazione di una donna, Jeng Yah, la protagonista, che cerca il suo riscatto nella società patriarcale giavanese in cui si trova a vivere. Si tratta di un film che è stato tratto da un romanzo pubblicato in piena era *Reformasi* da parte di una scrittrice che si inseriva perfettamente nella corrente letteraria femminile, quella che per un periodo è stata in maniera un po' derogatoria chiamata *Sastrawangi*, "letteratura profumata" perché rappresentata da donne giovani, spregiudicate e indipendenti. Ratih Kumala aveva scritto il suo romanzo dallo stesso titolo *Gadis kretek,* nel 2002[7]. La serie è stata realizzata da due donne di altissimo spicco nel panorama cinematografico nazionale e internazionale, le registe Kamila Andini, giovane regista figlia d'arte (suo padre è il regista internazionale Garin Nugroho), già vincitrice di vari riconoscimenti e di Ifa Isfansyah e prodotto da Shanty Harmayin, produttrice di classe internazionale.

La sceneggiatura del film quindi, tratta da un romanzo scritto da una donna, diretto e prodotto da donne, si focalizza sulla vita di una donna e sul suo tentativo di superare il tabù del patriarcato in cui è costretta a vivere. La serie, come pure il libro da cui è tratta, condanna anche i fatti del 1965 che diventano la causa della tragedia della famiglia di Jeng Yah e del fallimento della sua storia d'amore con Jaya, il suo innamorato, e allo stesso tempo propone un'immagine positiva di donna determinata, capace di gestire il proprio destino. Dal punto di vista cinematografico la serie è sicuramente di successo, e il personaggio di Jeng Yah – magistralmente interpretato da un'icona del cinema indonesiano degli ultimi quindici anni, Dian Sastrowardoyo – scalfisce l'idea maschilista che alcune pratiche come quella di fumare sia di appannaggio degli uomini.

Se dunque il film è riuscito a toccare temi scomodi come l'eccidio dei comunisti e le conseguenze che accuse infondate di comunismo potevano avere su intere comunità, e a mettere in luce positiva donne, determinate capaci di prendere decisioni e mostrarsi in atteggiamenti un tempo riservati a uomini, purtroppo aver evitato di sottolineare gli effetti negativi del fumo non può essere giustificato. L'immagine di Dian Sastrowardoyo con la sigaretta in bocca ha destato molto interesse ed è stata vista come di tendenza, - è trendy vedere un'attrice di grido in alcune immagini del film maneggiare sigarette e ritrovare una donna che fuma sulla copertina del libro *Gadis kretek* ripubblicato e tradotto in inglese[8]. Questa immagine potrebbe risultare positiva in prospettiva femminista in un paese come l'Indonesia dove sempre più la rappresentazione convenzionale e accettata di donna è quella che indossa l'hijab ed è abbigliata in modo modesto. Si ricorda come per molto tempo la sigaretta sia stata collegata a donne sfacciate, di malaffare, prostitute e soprattutto mai associata a chi indossa l'*hijab* – *hijab* e sigaretta sembrano essere un ossimoro – e questo cambiamento di tendenza potrebbe essere visto a favore dell'emancipazione femminile. È pur vero che la sigaretta come forma di protesta sociale contro le strutture patriarcali, oggetto di studi femministi per decenni, non può giustificare il capitalismo dell'industria del tabacco che vede nelle donne una fetta di mercato di cui appropriarsi. Come ben sottolineato da Marina Welker[9], *Gadis kretek* enfatizza il ruolo delle grandi aziende di tabacco, tra l'altro controllate da multinazionali come Philip Morris e British American Tobacco e indirettamente marginalizza gli attivisti che

[7] Kumala, R., (2012), *Gadis kretek,* Giacarta, Gramedia Pustaka Utama.

[8] Kumala, R., (2017), *Sigarette Girl*, Burrow on the Hill, Monsoon Books.

[9] Welker, M. (2024), "Review: Netflix's 'Cigarette Girl' promotes Big Tobacco interests in Indonesia", *Inside Indonesia,* 8 febbraio, disponibile online al link https://www.insideindonesia.org/archive/articles/review-netflixs-cigarette-girl-promotes-big-tobacco-interests-in-indonesia.

combattono contro l'eccessivo uso di tabacco, la regolamentazione del mercato e cercano di sensibilizzare i cittadini sugli effetti disastrosi che il tabacco ha sulla salute in un Paese in cui provoca la morte di 290.000 persone ogni anno. Con un'immagine romantica delle sigarette *kretek* e ora di Dian Sastrowardoyo che si mostra sofisticata e forte con la sua sigaretta in bocca, ci si domanda se la serie Netflix non rappresenti per i colossi del tabacco una pubblicità continua di circa cinque ore, per i cinque episodi su Netflix. D'altra parte, il mercato indonesiano è il secondo al mondo grazie alla sua produzione di circa 300 miliardi di sigarette all'anno, (di cui circa il 95% è rappresentato da *kretek*) con due su tre indonesiani che fumano in casa e al lavoro, ci sono tutte le premesse perché questa pratica continui. Questa immagine nostalgica delle sigarette ai chiodi di garofano non può e non deve solo essere collegata a un'idea esotica, autoctona e artigianale di un'Indonesia del passato, e l'idea che fumare per le donne è necessariamente fonte di emancipazione può essere superata dando il giusto peso alle problematiche di uguaglianza di genere[10].

Conclusioni

Per quanto possa risultare superfluo e forse inopportuno tirare delle conclusioni sulla disamina di tre film molto diversi e con obiettivi anche discordanti che non hanno certamente la pretesa di rappresentare il panorama variegato e ricchissimo del cinema indonesiano, di fatto si può riflettere sul fatto che questi tre film, usciti nell'arco di quattro mesi tra fine 2023 e inizio 2024, per motivi diversi hanno attirato l'attenzione mediatica nazionale e internazionale del periodo immediatamente precedente alle elezioni di quest'anno. È indubbio che i due documentari, *Dirty vote* e *Eksil* non possano competere nella fruizione e negli obiettivi con una serie prodotta per Netflix, *Gadis Kretek,* ben organizzata e appoggiata da una campagna pubblicitaria rigorosa, ma è altrettanto vero che la società contemporanea globalizzata e affamata com'è di messaggi veloci, visualizzati su dispositivi telefonici, o su piattaforme libere, ha senz'altro recepito alcuni dei messaggi lanciati dai film e fatto rimbalzare a livello mediatico internazionale alcune verità scomode sull'Indonesia, su democrazia calpestata, diritti umani violati e uguaglianza di genere che tutt'oggi non viene rispettata.

Questo articolo è apparso nel numero di RISE
"L'Indonesia di domani: tra nuove sfide e vecchi fantasmi", Vol. 9 (1), 2024.

[10] Floretta, J. (2023), "Gadis Kretek' dan Citra Perempuan Merokok: Melawan atau Sekadar Keren-kerenan?", *Magdalene*, 9 novembre, disponibile online al link https://magdalene.co/story/citra-perempuan-merokok/.

Utopia Banished: movimenti underground indonesiani e resistenza politica a cavallo tra le epoche

Luigi Monteanni

indice △

Parlando di movimenti politici indonesiani, difficilmente ci si trova a pensare a giacche di jeans ricoperte di borchie e toppe comprate su mailorder esteri, a musica estremamente distorta e aggressiva ben al di là della sopportazione dell'orecchio umano. E nonostante tutto, le subculture e i generi di musica underground sono stati una delle più grandi ricchezze di vitalità e cambiamento per l'arcipelago. Oltre ad aver costruito delle scene riconosciute a livello mondiale che da anni connettono l'Europa e l'arcipelago grazie a nomi come Burgerkill, Jasad, Jogja Noise Bombing, Voice of Baceprot, Senyawa e Turtle JR, le giovani audience indonesiane sono riuscite in tempi non sospetti a realizzare il sogno utopico per cui la musica giusta può diventare forza politica.

Alla vigilia di un evento che in Italia, precisamente a Milano, celebra la scena underground di Bandung come esempio della circolazione di ideali e sodalizi transnazionali tra comunità dal basso che da sempre si affidano alle zone grigie e di economie non transazionali, Hyperlocal Club Buahbatu[1], ripercorro la storia della musica popolare ad alto volume e il suo rapporto con le politiche dell'Indonesia dagli anni Sessanta a oggi. Da un lato, la speranza è mostrare come movimenti spesso ritenuti marginali hanno attivato correnti sotterranee di reazione al potere statale. Dall'altro c'è, all'alba di quella che queste nuove comunità annunciano come una nuova era di totalitarismo, l'intenzione di riesaminare l'ultima volta in cui la giovinezza di una nazione complessissima ha avuto un peso politico all'infuori dei circuiti che siamo abituati a pensare come gli unici possibili; provando ancora una volta che i modi ufficiali di fare le cose sono probabilmente quelli sbagliati.

L'incontro dell'Indonesia con la musica popolare ad alto volume non fu facile. Poco dopo la dichiarazione di indipendenza dal colonialismo olandese il primo presidente Sukarno (1959-66) limitò l'accesso agli artefatti della cultura occidentale, ritenendo che generi come il rock'n'roll potessero inquinare la nuova identità nazionale con nuove forme di degrado morale[2]. La musica proveniente dall'ovest fu criminalizzata: furono proibite le trasmissioni radiofoniche di musica occidentale, i dischi di Elvis Presley furono bruciati pubblicamente e nel 1965 una popolare band rock indonesiana, i Koes Plus, fu arrestata per aver suonato un pezzo dei Beatles[3]. Questi divieti non impedirono tuttavia ai giovani di consumare il rock occidentale, che divenne invece simbolo dell'opposizione giovanile. La scena musicale rock indonesiana si sviluppò e fiorì negli anni Settanta con la nascita di un gran numero di gruppi[4].

---

[1] Hyperlocal è una piattaforma che racconta le scene musicali *underground* e la loro relazione con i quartieri dove queste nascono. Dopo quattro anni di eventi che mappano circuiti musicali italiani ed europei, il 25 giugno 2024 Hyperlocal si è spinta oltreoceano con questo evento grazie alla collaborazione tra la mia etichetta musicale, Artetetra, e il magazine di eventi Zero, di cui Hyperlocal fa parte. Per maggiori informazioni, si rimanda al sito https://zero.eu/.

[2] Hill, D.T. e Sen, K. (2005, I ed.), *The Internet in Indonesia's New Democracy*, Abingdon e New York: Routledge.

[3] Baulch, E. (2016), "Genre Publics: Aktuil Magazine and Middle-class Youth in 1970s Indonesia", *Indonesia*, n° 102, pp. 85–113.

[4] Kimung, (2012), "Ujung Berung Rebels: Panceg Dina Galur", Bandung: Minor Books.

All'indomani delle uccisioni di massa del 1965-66 e della presa di potere dell'allora generale Suharto, il panorama culturale era però cambiato radicalmente. A differenza del suo predecessore, Suharto promosse un governo transnazionale, liberale e filo-occidentale, diventando tristemente famoso per le sue politiche a sangue freddo e a favore dello sviluppo, per la corruzione diffusa e per la brutale e paranoica repressione dell'opposizione[5]. Il regime di Suharto ha permesso la penetrazione di culture di consumo emergenti, in gran parte rappresentate dallo stile di vita della classe media americana[6]. Gli anni Ottanta videro la piena realizzazione degli ideali della gioventù consumistica della classe media spinti dall'infrastruttura di intrattenimento nazionale. Nell'ambito di una strategia di promozione di un galateo di cittadini "responsabili" e "rispettabili", i mass media indonesiani sostituirono il termine politico *pemuda* ("giovane") con l'apolitico *remaja* ("adolescente"). La differenza era enorme: mentre giovane (*pemuda*) implicava affiliazioni politiche o sociali, l'adolescente (*remaja*) era un modello fittizio basato sul gusto personale[7]. Riviste di musica alternativa come *Aktuil*, *Topchords* e *Hai* plasmarono la gioventù attraverso un interesse materialista per la moda e lo stile di vita cosmopoliti. Eppure, l'inizio di questo nuovo modello di consumo giovanile annunciava in qualche modo anche la fine di Suharto.

Nonostante la necessità di rendere conto di questa ricostruzione macrosociale degli atteggiamenti nazionali verso la musica popolare ad alto volume, sarebbe ingiusto presentare la storia di tali fenomeni giovanili solo dalla prospettiva dei movimenti egemonici. Che ne sarebbe del continuo ritorno della ribellione come una delle principali motivazioni che alimentano la volontà dei giovani ascoltatori di musica rock in Indonesia? E se il nuovo *remaja* consumista era così rilevante e legato ai canali nazionali di informazione e intrattenimento, cosa fare della ricerca di musica cosmopolita da parte dei musicisti e dei fan del rock nonostante la sua iniziale illegalità? Sebbene Suharto avesse cercato di limitare il pericolo dello scontento giovanile attraverso la stessa musica che i giovani amavano, mentre la musica poteva essere cooptata dalla propaganda di Stato, l'insoddisfazione di questi ultimi nei confronti del regime non poteva essere ridotta. È infatti la musica rock underground sotto forma di punk e metal ad aver galvanizzato il rovesciamento di Suharto nel 1998[8]. L'eccessivo controllo del Nuovo ordine sui mezzi di comunicazione di massa aveva reso lo scenario musicale offerto dai canali principali poco interessante per il pubblico giovane. Per tutti gli anni Novanta, l'unica cosa che i media mainstream hanno offerto agli aspiranti musicisti è stata una selezione asettica di pop innocuo e sentimentale locale. Per tutti i ragazzi che aspiravano da un lato a una borghesia transnazionale e dall'altro erano sempre più frustrati dal governo, questi generi erano semplicemente troppo complici dell'agenda statale[9].

---

[5] Wallach, J. (2018), "Rock Music in Indonesia", *Norient,* disponibile online al link https://norient.com/stories/rock-in-indonesia#:~:text=Performing%2C%20listening%2C%20and%20recording%20underground,democratic%20society%20in%20its%20place.

[6] Jellinek, L. (2000), "Jakarta, Indonesia: Kampung Culture or Consumer Culture?", in Low, N. (a cura di), *Consuming Cities: The Urban Environment in the Global Economy After the Rio Declaration*, Abingdon e New York: Routledge, pp. 271-86.

[7] Siegel, J.T. (1986), *Solo in the New Order: Language and Hierarchy in an Indonesian City,* Princeton; NJ: Princeton University Press.

[8] Wallach, J. , *op. cit*.

[9] Luvaas, B. (2009), "Dislocating Sounds: The Deterritorialization of Indonesian Indie Pop", *Cultural Anthropology*, Vol. 24 (2), pp. 246-79.

Di converso, l'underground internazionale era abituato ad affidarsi a reti oblique, spesso paralegali, di distribuzione e informazione. Potendo quindi già contare su infrastrutture alternative di produzione e circolazione di artefatti culturali come cassette e zine, i giovani *undergrounders* indonesiani approfittarono di questa lacuna nel controllo statale e utilizzarono questi generi come potenti risorse immaginative e strategie politiche per rielaborare il loro posto nella società indonesiana e articolare il loro malcontento. Essere attivi nella scena musicale, di colpo, non significava banalmente coltivare un gusto, ma sfruttare una piattaforma di discussione politica – una possibilità da lungo assente.

Dopo aver raggiunto l'Indonesia intorno alla fine degli anni Ottanta, le discussioni e le analisi del termine underground hanno iniziato a comparire nelle zine e stampe studentesche. Leggendone in produzioni provenienti da Bandung negli anni Novanta e Duemila come *Revograms* e *Rottrevore*, l'underground è descritto come un gruppo di generi musicali popolari, transnazionali e ad alto volume come il punk, il metal e l'hardcore[10]. Più che sui generi musicali, però, l'underground si fondava su pilastri sociali fondamentali come la comunità, il rifiuto dei poteri costituiti e l'affermazione attraverso uno stile di vita indipendente. L'underground per i giovani indonesiani era la promessa di una posizione politica; un rifiuto del sistema produttivo dell'industria musicale insieme a una posizione anarchica ed egualitaria espressa attraverso il pragmatismo dell'autoproduzione; strategie che portano a una radicale libertà di espressione e indipendenza in un'epoca di forti restrizioni sociali. Ciò che è importante è che queste descrizioni del movimento underground rifiutavano le strategie e le categorie che erano utili strumenti di mercificazione della musica e di controllo nazionale durante il Nuovo ordine.

Se il teenager, il *remaja* voleva recidere le associazioni politiche e sociali dei giovani per spingerli verso uno stato di anomia borghese, *l'underground* riaffermava queste affiliazioni con movimenti politici e comunità locali rifiutando il nuovo modello di consumo[11]. Essere underground dipendeva infatti proprio dal produrre musica che estetizzava la trasgressione politica con contenuti pericolosi, includendo critiche o celebrazioni relative a idee di sessualità, politica e religione non in linea con il regime. L'argomento centrale è che, anche se il *remaja* era un dispositivo nazionale attraverso il quale la cultura straniera poteva sostenere una nuova classe media nazionale conforme all'immagine del giovane cittadino fornita dal regime, la conseguenza indesiderata fu l'underground: una finestra sul mondo al di fuori del controllo statale, un'accidentale cultura di opposizione che leggeva la globalità come un modo per uscire dall'immaginario costrittivo della nazione. Incredibilmente, i circoli studenteschi che ascoltavano i Sepultura e i Minor Threat furono anche quelli che si organizzarono per le sommosse che Suharto, con buona ragione, temeva e che nel tumulto generale lo avevano detronizzato[12]. Il tiranno era caduto e la colonna sonora era stata decisa. Giovani, arrabbiati con più di sessanta decibel nel cervello si ergevano in piedi sulle rovine di uno stato dispotico e un dittatore dimesso.

Dopo la caduta di Suharto, i cittadini indonesiani finalmente sentivano che grazie anche al grande movimento di decentralizzazione politica che vide l'acquisto di maggior potere nei governi e organi istituzionali regionali, c'era possibilità di immaginare un nuovo futuro[13]. La paura di essere arrestati o scomparire nel nulla per

---

[10] Kimung, *op. cit.*

[11] *Ibidem.*

[12] Addy Gembel, intervista, Bandung, novembre 2023.

[13] Adams, K.M. (2018), "Reinventing 'Wonderful Indonesia': Tourism, Economy, and Society", in Herfner, R. (a cura di), *Routledge Handbook of Contemporary Indonesia*, Abingdon e New York: Routledge, pp. 197-208.

aver cantato le canzoni sbagliate si era dissolta. La *Reformasi* allentava il controllo statale oppressivo e dava nuove possibilità di ibridità, generando nuove categorie e alleanze tra musica cosmopolita, popolare, nazionale e regionale. L'alba di una nuova Indonesia era all'orizzonte, o forse no? Questa ricostruzione dei rapporti tra stato indonesiano, musiche alternative e movimenti giovanili si aggira per l'arcipelago come un fantasma bizzarro. *Reformasi* è l'ultima categoria temporale utilizzata per definire le ere dello Stato indonesiano, indicando che la nazione difficilmente si è ripresa dopo la caduta di Suharto[14]. Sebbene si siano alternati ben cinque presidenti, la speranza che dopo la crisi monetaria del 1997-98 l'arcipelago potesse beneficiare di una nuova era di prosperità e indipendenza si è dissolta in un oceano di estrazione tardo capitalista, guerre civili e separatismi, Wahhabismo saudita, conservatorismo, corruzione estrema e oligarchia. Certo, nonostante l'estrema carenza di competitività commerciale la classe media si sta espandendo[15], in qualche modo celebrando una vittoria postuma di Suharto. Quello che arriva però dopo la caduta di quest'ultimo, almeno per le culture giovanili, è un breve periodo di eccitazione seguito dall'aggravarsi della situazione socioeconomica e dall'impossibilità di puntare il dito contro la figura del padre e padrone. All'alba di un'elezione vinta dall'ex generale e populista conservatore Prabowo Subianto, le voci dalle retrovie urlano che il nome della nuova era è *Neo-New Order*.

E se c'è un nuovo *New Order*, ci sarà anche un nuovo underground, giusto? Da un lato, dalla *Reformasi* l'underground è riuscito a farsi riconoscere in circuiti culturali transnazionali per la sua capacità quasi naturale di vestire la rottura e l'avanguardia. Festival come CTM, Hellfest, Wacken e Unsound hanno rappresentato in Europa la vittoria di queste comunità su network statali o commerciali farraginosi e collusi con l'ingiustizia politica. La loro capacità di auto organizzarsi con scene estere quali la nostra, attraverso etichette e progetti come Communion, Morphine Records, Eastern Margins, Chinabot, CLAM e Soy Division ha permesso la circolazione di artisti indonesiani nei nostri confini, così come di artisti europei nei loro. Nonostante il *gatekeeping* e la curatela parziale di uno Stato che dai tempi coloniali promuove il *gamelan* come stereotipo e messaggero della cultura statale più che regionale, la cosa più impressionante è che questi musicisti hanno trovato un loro modo per fare le cose.

D'altra parte, il fatto che le magliette dei Napalm Death, storica band grindcore britannica anticorporativa e antistatale, furono indossate dal presidente in uscita Jokowi in alcune famose foto promozionali, la sfida dell'underground è ora restare rilevante in un'era in cui la trasgressione musicale non è più un pericolo ma un asset commerciale. Gli eroi delle prime generazioni sono diventati spesso celebrità televisive o affiliati del governo, testimonial per aziende di sigarette e padroni di nuove linee industriali di vestiti. Queste sottoculture hanno raggiunto uno dei loro obiettivi: riuscire ad imporre se stesse e i loro stili di vita a uno stato totalitario che li voleva perdenti e marginali, ma a che prezzo? Non c'è ancora una risposta e queste righe servono solo a ricordare a tutti quanti, indonesiani e non, che *una resistenza culturale è stata possibile ed ha funzionato*. Ma tornando da un anno di ricerche proprio a Bandung, centro degli scontri tra studenti e forze statali dagli anni Settanta al 2020, posso dire che aprendo i social media e cercando video di qualunque protesta contro gli sfratti degli abitanti o i "piani di

[14] Lindsay, T. (2017), "Jokowi in Indonesia's 'Neo-New Order'", *East Asia Forum*, 7 novembre, disponibile online al link https://eastasiaforum.org/2017/11/07/jokowi-in-indonesias-neo-new-order/.

[15] Purwanto, A. (2024), "Getting to Know the Face of Indonesia's Middle Class", *Kompas*, 28 febbraio, disponibile online al link https://www.kompas.id/baca/english/2024/02/28/en-mengenal-wajah-kelas-menengah-indonesia.

sviluppo" governativi, o cercando foto di piantagioni di caffè indipendenti non affiliate alle leggi di sfruttamento del terreno, sebbene i volti dei partecipanti siano spesso coperti per ovvie ragioni, potrete vedere spuntare qua e là una maglietta dei Sepultura o una toppa dei Minor Threat.

Questo articolo è apparso nel numero di RISE
"L'Indonesia di domani: tra nuove sfide e vecchi fantasmi", Vol. 9 (1), 2024.

L'arcipelago indonesiano come fucina di nuovi (o rinnovati?) linguaggi musicali

Paolo Rossi

"Tradizione non è culto delle ceneri,
ma custodia del fuoco" (*Gustav Mahler)*

indice △

Solitamente quando si pensa alla musica indonesiana saltano subito in mente il *gamelan*, le danze balinesi, il *wayang kulit* oppure l'ormai arcinoto aneddoto dell'esposizione universale di Parigi del 1889, durante la quale alcuni compositori come Debussy e Ravel ebbero occasione di assistere a un concerto di *gamelan* giavanese. È anche risaputo come questo momento sia effettivamente stato uno spartiacque nell'evoluzione della musica europea: "la musica giavanese è capace di esprimere ogni sfumatura di significato, comprese tonalità irripetibili, e fa sembrare le nostre tonica e dominante come vuoti spettri adatti all'uso di infanti affatto saggi[1]"; "la musica giavanese obbedisce a leggi di contrappunto che fanno sembrare quella di Palestrina come un passatempo per bambini, e se uno l'ascoltasse senza il pregiudizio dell'orecchio europeo, allora riscontrerebbe uno charme percussivo che lo forzerebbe ad ammettere che la nostra musica sia giusto un tipo di barbaro rumore più adatto ad un circo ambulante[2]"; "le rapsodie giavanesi, invece di confinarsi in forme tradizionali (la musica tonale occidentale), si sviluppano secondo le fantasie di innumerevoli arabeschi[3]", "la musica giavanese consiste nell'eterno ritmo del mare, nel rumore delle foglie mosse dal vento e in mille altri piccoli suoni, i quali loro ascoltano con estrema attenzione, senza aver mai consultato alcuno di quei dubbi trattati (la teoria della musica occidentale[4]"). Questo era Debussy dopo aver assistito ai concerti di *gamelan* in quel di Parigi.

Tuttavia oggi sappiamo che molto probabilmente il *gamelan*, nella fattispecie alcuni strumenti dell'orchestra tradizionale giavanese, arrivarono in Europa già a bordo dei vascelli portoghesi, olandesi ed inglesi; è anche importante non dimenticare che, come testimoniano i bassorilievi del tempio di Borobudur, una forma neanche troppo primitiva di gamelan esisteva già intorno all'anno 1000 d.C. Dunque, nonostante questo importantissimo lavoro d'impollinazione che dobbiamo riconoscere a quella che è in fin dei conti la musica classica dell'isola di Giava, il *gamelan* rimane tutt'oggi paradossalmente un qualcosa per gli addetti ai lavori. È però vero che nell'ultima decade la musica contemporanea indonesiana è riuscita a farsi apprezzare in svariate sedi della porzione occidentale del globo, dall'Europa fino alla costa pacifica nordamericana. Proviamo allora a tracciare una mappa di nomi e luoghi e cerchiamo di capire come i protagonisti di questa ondata d'innovazione abbiano saputo trasferire linguaggi antichi in un luminosissimo futuro.

---

1 Librarie Jose Corti (1945), *Correspondence de Claude Debussy et Pierre Louys (1893-1904),* Parigi, Henri Borgeaud, p. 41*,* cit. in Tamagawa, K. (1988), *Echoes From The East: The Javanese Gamelan and its Influence on the Music of Claude Debussy*, Austin: University of Texas, p. 21.

2 Lesure, F. e Langham Smith, R. (1977), "Taste", in Lesure, F. e Langham Smith, R., *Debussy on Music,* New York, A.A. Knopf, cit. in Tamagawa, *op. cit.*, p. 22.

3 Bibliotheque Nationale (1962), "Lettera, 1910", in *Claude Debussy*, Parigi, p. 30, cit. in Tamagawa, *op. cit.*, p. 22.

4 Lesure e Langham Smith, *op. cit.*, p. 22.

In primo luogo è doveroso menzionare due precisi momenti: il primo riguarda il lavoro di I Wayan Sadra[5] e la nascita del concetto di *musik kontemporer*, mentre il secondo corrisponde alla caduta del trentennale regime dittatoriale di Suharto e di conseguenza alla demolizione della diga che divideva l'Indonesia dal resto del mondo, istante in cui i linguaggi del punk hardcore e del noise si mescolarono al sangue della gioventù, alla stessa maniera dell'eroina che invadeva la nazione verso la fine degli anni Novanta . Sadra, l'artista che aveva lasciato Bali anche per via delle polemiche che lo colpirono a causa del suo approccio poco ortodosso nei confronti della musica tradizionale della sua isola natia, trovò all'ISI di Surakarta una seconda casa e terreno fertile per le sue sperimentazioni. Fu ad esempio a metà anni Novanta il primo ad importare in Indonesia un'unità *Space Echo RE-201* della Roland: per intenderci, la bacchetta magica preferita da personaggi del calibro di King Tubby[6]. Ho visto personalmente questa *effect unit* ancora conservata all'ISI di Surakarta, custodita quasi come fosse un amuleto magico.

Sempre a Surakarta si sviluppò, parallelamente ma in maniera più massiccia rispetto a città come Giacarta e Yogyakarta la prima scena noise indonesiana, ancora oggi esperienza pivotale per tutto il Sudest asiatico. La diffusione di tale linguaggio sperimentale è infatti inscindibile dalla voglia di affermazione, emancipazione (solitamente gli strumenti dei musicisti facenti parte a questa scena sono tutti autocostruiti, in puro spirito *do-it-yourself*) e protesta che lo caratterizza sin dagli albori. È dunque in questo preciso momento storico, ovvero alla fine del secolo scorso, in concomitanza con la nascita della nuova Repubblica e quindi di una nuova democrazia, che tradizioni pressoché millenarie iniziano a mutare e ad assumere nuove guise. Esattamente dal 2013, anno in cui mi trasferii a Surakarta per studi etnomusicologici, seguo con estrema attenzione l'evoluzione della musica contemporanea dell'arcipelago, perché ritengo che al momento attuale sia una fra le più interessanti e stimolanti al mondo: non a caso alcuni degli artisti che nominerò di qui in seguito sono riusciti nell'ultima decade a esibirsi e farsi apprezzare in alcuni dei luoghi e dei festival più importanti di tutto l'Occidente.

La prima menzione, praticamente d'obbligo, riguarda il duo formato da Wukir Suryadi e Rully Shabara, coi quali condivisi per la prima volta il palco nel 2014 a Yogyakarta (al Museum Dan Tanah Lihat): i Senyawa. Attivi da ormai vent'anni, autentiche icone e alfieri del nuovo sound sperimentale che sgorga dal *Ring of Fire*, la combo composta dal multistrumentista originario della città di Malang e il vocalist proveniente da Makassar ha saputo lentamente conquistare i cuori del pubblico di tutto il mondo e ha di fatto propiziato l'inizio della diffusione al di fuori dei confini nazionali delle nuove avanguardie scaturite dall'arcipelago. Wukir dà alla luce strumenti a partire, solitamente, da attrezzi agricoli che fanno parte della cultura contadina giavanese. Rully, dotato di una mostruosa estensione vocale (che a tutti gli effetti lo pone nell'Olimpo dei migliori performer dell'ultima decade almeno, ricercatissimo per collaborazioni da nomi di spicco della scena europea ed americana) dialoga con le bordate di frequenze emesse dalle particolarissime sorgenti sonore. Le esibizioni dei Senyawa rapiscono lo spettatore, che si trova scaraventato in un turbinìo di atmosfere provenienti da

5 I Wayan Sadra (1954-2011). Musicista, compositore, musicologo e docente universitario, protagonista del rinnovamento della musica balinese a cavallo fra gli anni Ottanta e i primi anni Duemila. Insignito del *New Horizon Award* dalla *International Society for Art Science and Technology*, University of California Berkeley, nel 1991.

6 King Tubby, al secolo Osbourne Ruddock (1941-89), è stato un pioniere: ingegnere del suono autodidatta, tecnico radio, discografico e produttore. A partire dal 1958, col suo *sound system* autocostruito e con le primissime versioni di unità effetto quali riverbero e *delay*, inventò di fatto il concetto di remix e le tecniche di sovraincisione (*overdubbing*, da cui il genere da lui coniato, *dub music*), influenzando per gli anni a venire il mondo della musica elettronica e dance.

secoli di sincretismi (animismo, induismo, sufismo, kejawen) mescolati a linguaggi musicali moderni e contemporanei come il metal, il noise e l'industrial.

La città di Surakarta si trova ad un'ora scarsa di treno di distanza da Yogyakarta. Da poco docente di ruolo all'Institut Seni Indonesia, Peni Candra Rini incarna meglio di chiunque altro l'evoluzione del canto giavanese. Compositrice e *pesindhen* proiettata nel futuro, Peni mixa tecniche avanzate come i sovracuti (dotata di un'estensione vocale fuori dal comune, da ultrasoprano) al vibrato tipico del canto che storicamente accompagna il *karawitan*. Pupilla e per anni prima vocalist nell'orchestra di Rahayu Supanggah[7], da poco scomparso e considerato il più grande compositore indonesiano del Novecento, è recentemente stata impegnata per molteplici esibizioni insieme a Bang On A Can e Kronos Quartet negli Stati Uniti. Proprio in occasione delle celebrazioni del cinquantennale dello storico quartetto d'archi statunitense, tenutosi lo scorso novembre alla Carnegie Hall di New York (con altri ospiti eccezionali, come la canadese Tanya Tagaq[8]), l'intera *concert hall* ha salutato l'esibizione della cantante di Giava centrale con una lunga standing ovation. Quando si attraversa lo stretto che divide Giava e Bali e si vedono i vulcani di Giava est allontanarsi, si cambia quasi totalmente dimensione. Attraccare nell'"isola degli dei" infatti, a maggioranza induista, non significa soltanto lasciarsi alle spalle i giavanesi ma comporta essere catapultati in un territorio che di fatto ha flora e fauna, lingua, cultura e tradizioni proprie (e questo è fondamentalmente ciò che avviene ogniqualvolta lasciamo un'isola indonesiana per un'altra). I Gabber Modus Operandi, duo di musica elettronica sperimentale attivo soprattutto nell'ultima decade, hanno saputo mescolare i ritmi ipercinetici tipici della gabber, della break e della grindcore a musiche come il *jathilan*, il *dangdut* e il *gamelan* balinese. Il risultato è un frullatore sonoro frutto di quello che sembra essere una sorta di sarcasmo digitale, in cui il sacro e il profano si confondono fino ad assumere una forma letteralmente inaudita. Non a caso un'artista del calibro di Björk[9] ha fortemente voluto con sé Kasimyn dei Gabber Modus come producer per alcuni brani del suo ultimo lavoro, pubblicato recentemente, e come DJ per alcune date del suo ultimo tour mondiale.

Nell'isola di Bali, inoltre, vive e lavora attualmente quello che ritengo essere, oltre a mostri sacri come Steve Reich e Terry Riley (che non a caso sono fra le sue maggiori fonti di ispirazione), il più interessante compositore in attività. Dewa Ketut Alit, in principio giovane cofondatore dell'orchestra Cudamani, ideatore di strumenti gamelan poco convenzionali e ora direttore dello straordinario ensemble Gamelan Salukat, ha passato parecchi degli ultimi anni come *Visiting lecturer* in istituzioni del calibro del MIT, Berkeley College e University of British Columbia (invitato da Michael Tenzer, che a sua volta, decenni fa, introdusse proprio Reich alla musica balinese). Il suo ultimo lavoro, uscito lo scorso anno, è stato menzionato fra i dieci migliori album di musica classica contemporanea nell'annuale classifica del *New York Times*. Dopo anni di scambi epistolari ho avuto occasione di conoscerlo

---

7 Rahayu Supanggah (1949-2020). Compositore, docente, viene ricordato soprattutto per *Opera Jawa* e la sua fervente attività di concertista. Insignito dell'*Asian Film Award* nel 2007 e dallo stesso anno residente permanente al Southbank Centre di Londra. Collaborò con importanti figure del teatro d'avanguardia statunitense e britannico quali Robert Wilson e Peter Brook, con coreografi e infine con registi cinematografici come Sergio Leone.

8 Tagaq Tanya, è una cantante, performer, scrittrice e visual artist di etnia Inuit. Conosciuta in tutto il mondo per l'utilizzo di tecniche vocali come il *throat singing* e il canto tradizionale degli Inuk della regione del Nunavut (Canada), ha contribuito a far conoscere al grande pubblico l'eredità espressiva delle popolazioni della fascia artica.

9 Björk, al secolo Björk Guðmundsdóttir, è una cantante, cantautrice, musicista, compositrice, produttrice discografica, attivista e attrice islandese. Considerata figura di spicco della musica elettronica e di ambito sperimentale/avanguardia, negli anni ha saputo attraversare svariati generi da protagonista. Insignita di numerosi riconoscimenti e premiata come migliore attrice al Festival di Cannes del 2000 per *Dancer in the Dark* di Lars von Trier.

nel marzo del 2023 a Stoccolma, dove la sera prima della sua esibizione abbiamo assistito fianco a fianco a quello che sarebbe stato uno degli ultimi concerti di Catherine Christer Hennix: una nottata semplicemente indimenticabile, a cui sarebbe appunto seguito il concerto del Gamelan Salukat. Le composizioni di Alit sono improntate alla commistione di forme contemporanee di *gamelan* balinese che però condividono col minimalismo statunitense la potenza espressiva della ripetitività e l'avanguardia della ricerca sul timbro, dando vita a mondi sonori che lasciano di stucco chiunque per la prima volta faccia esperienza del suo sound.

Lo scorso novembre, nella stessa serata, Rully Shabara e Peni Candra Rini si esibivano rispettivamente al Lincoln Centre e alla Carnegie Hall, fra i templi della musica di New York. Dal 2013, anno in cui approdai per la prima volta in terra giavanese, la musica dell'arcipelago ha saputo conquistare i palcoscenici delle migliori *venue* e dei più importanti festival di tutto il mondo (penso ad esempio al panel interamente dedicato all'Indonesia durante una delle ultimissime edizioni del berlinese *Transmediale*). Una giovanissima generazione di talenti puri e cristallini che ha saputo cavalcare le nuove tecnologie e rinnovare antichi linguaggi, trasformandoli in espressioni musicali di bellezza e profondità disarmanti. Oggi l'avanguardia musicale indonesiana, ancora una volta dopo quasi 150 anni, si erge ad esperienza di riferimento e nondimeno funge da ispirazione per artisti di mezzo mondo. Nel biennio 2013-15, mentre ero a Surakarta, ebbi la fortuna di seguire le lezioni di Sri Hastanto[10], recentemente scomparso, che insieme al filippino Josè Maceda[11] viene considerato come il più importante etnomusicologo del Sudest asiatico dalla seconda metà del Novecento in poi. Mi capitava spesso di discutere circa le differenze fra l'ISI di Surakarta e l'ISI in quel di Yogyakarta: sostenevo animatamente come il conservatorio di Yogya proponesse corsi più "moderni", rispetto a quelli ancora forse troppo ancorati alla tradizione che si tenevano invece a Solo. La risposta di Pak Hastanto era sempre la stessa: "Indonesia itu budaya petani, tidak boleh diubah", ovvero quella contadina è la vera cultura indonesiana, non la si dovrebbe cambiare. A distanza di anni e con una neonata rampante classe media, comprendo appieno quello che Sri Hastanto stava cercando di dirmi. La cultura giavanese si trova di fronte ad un bivio, mentre fortissime sono le influenze sia dello stile di vita tipico dell'Occidente sia del pensiero e delle attitudini *mainstream* proprie dell'Arabia Saudita. Riuscirà a mantenere quelle peculiarità che per secoli e secoli l'hanno caratterizzata? Senza ombra di dubbio, per quanto riguarda la musica, la mitica Nusantara è attualmente in ottime mani[12].

Questo articolo è apparso nel numero di RISE
"L'Indonesia di domani: tra nuove sfide e vecchi fantasmi", Vol. 9 (1), 2024.

10 Sri Hastanto (1946-2021), etnomusicologo, docente all'ISI di Surakarta (fondatore della cattedra denominata *Karawitanologi*), considerato uno dei più importanti studiosi dalla seconda metà del Novecento in poi in ambito etnomusicologico in Asia in generale e specialmente nel Sudest asiatico.

11 José Montserrat Maceda (1917-2004), etnomusicologo, compositore e *field recordist*, studiò pianoforte, composizione e analisi musicale alla Normale di Parigi, musicologia alla Columbia University, antropologia alla Northwestern University e ottenne il dottorato in etnomusicologia alla UCLA. Durante gli anni trascorsi a Parigi conobbe Boulez, Stockhausen e Xenakis. Introdusse la loro musica insieme a quella di Edgar Varèse al pubblico filippino. I suoi lavori di archiviazione di musiche tradizionali sul campo nelle Filippine sono diventati parte del registro *Memory of the World* dell'UNESCO e del CNRS di Parigi.

12 *Nusantara* è un termine indonesiano che indica il Sudest asiatico marittimo (o di parti di esso). Si tratta di un termine giavanese antico che significa letteralmente "isole esterne". In Indonesia il termine fa riferimento generalmente all"arcipelago indonesiano, mentre fuori dei confini nazionali è adottato per indicare l'arcipelago malese (detto anche "Insulindia").

Le autrici e gli autori

indice △

Andrea Benvenuti *Professore associato di Relazioni internazionali, University of New South Wales di Sydney*

Michele Boario *Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo, sede di Hanoi, e Research Fellow del programma di ricerca "Indo-Pacifico", T.wai*

Giuseppe Bolotta *Professore associato di Antropologia e storia della Thailandia e del Sudest asiatico, Università Ca' Foscari di Venezia, e Research Associate, Asia Research Institute, National University of Singapore*

Gianluca Bonanno *Presidente dell'International Peace and Sustainability Organisation di Kyoto e Research Fellow del programma di ricerca "Indo-Pacifico", T.wai*

Frédéric Bourdier *Antropologo, Istituto francese di Ricerca per lo sviluppo e Università di Parigi e ricercatore, Università Paris I Panthéon-Sorbonne*

Vanina Bouté *Professoressa di Antropologia, École des Hautes Études en Sciences Sociales di Parigi*

Francesco Buscemi *Assegnista di ricerca in Geografia politica, Alma Mater Studiorum – Università di Bologna, e Research Fellow del programma di ricerca "Indo-Pacifico", T.wai*

James Chin *Professore di Studi asiatici, University of Tasmania, e vicepresidente dell'Australian Institute of International Affairs, sede della Tasmania*

Chong Ja Ian *Professore associato di Scienza politica, National University of Singapore*

Lisandro Claudio *Professore associato di Storia culturale e intellettuale delle Filippine, University of California di Berkeley*

Robert Cole *Geografo e Research Associate, Asia Research Institute, National University of Singapore*

Guido Creta *Docente a contratto di Storia del Sudest asiatico, Università di Roma "La Sapienza", e Research Fellow del programma di ricerca "Indo-Pacifico", T.wai*

Pierpaolo De Giosa *Antropologo socioculturale e ricercatore postdottorato, Centre national de la recherche scientifique*

Evelyn S. Devadason *Professoressa di Commercio internazionale ed economica, Universiti Malaya di Kuala Lumpur*

Aurora Donzelli *Professoressa associata di Antropologia linguistica, cultuale e del linguaggio, Alma Mater Studiorum – Università di Bologna*

Claudio Dordi *Professore associato di Diritto internazionale, Università commerciale "Luigi Bocconi" di Milano*

Arianne DelaRosa Dumayas *Professoressa associata di Economia dello sviluppo, Chuo University di Tokyo*

Nicholas Farrelly *Professore e Pro Vice-Chancellor responsabile per la Tasmania meridionale, University of Tasmania, e Research Fellow del programma di ricerca "Indo-Pacifico", T.wai*

Fabio Figiaconi *Ricercatore, Centre for Security, Diplomacy and Strategy, Vrije Universiteit di Bruxelles*

Fitriani *Analista senior, Australian Strategic Policy Institute*

Fujimura Manabu *Professore di Economia, Aoyama Gakuin University di Shibuya*

Giuseppe Gabusi *Professore associato di International Political Economy dell'Asia orientale e di Global Political Economy, Università di Torino, e responsabile del programma di ricerca "Indo-Pacific"*

Giulia Garbagni *Early Career Research Fellow, Fitzwilliam College, University of Cambridge*

Aniello Iannone *Docente di Politica indonesiana e del Sudest asiatico, Università Diponegoro di Semarang*

Giacomo Innocenti *Uff. Ris. della Marina Militare Italiana e CeSMaR*

Jayson Lamchek *Lecturer, Western Sydney University, e Research Fellow, Deakin University di Melbourne*

Manuele Mambelli *Lecturer in Global Business Communication e Modern Media, Burapha University di Chon Buri*

Manoj Potapohn *Consigliere economico, Chiang Mai University*

Pietro Masina *Professore ordinario di Storia e istituzioni dell'Asia, Università di Napoli "L'Orientale", e Research Fellow del programma di ricerca "Indo-Pacifico", T.wai*

Erron C. Medina *Assistant Instructor in Politiche dello sviluppo, Ateneo de Manila University*

Luigi Monteanni *Dottorando in Etnomusicologia, SOAS University di Londra*

Raimondo Neironi *Docente a contratto di Global History, Università di Roma "Tor Vergata", e Research Fellow del programma di ricerca "Indo-Pacifico", T.wai*

Ngoei Wen-qing *Professore associato di Politica estera e Affari internazionali, Singapore Management University*

Phan Xuan Dung *Ricercatore senior del programma "Viet Nam Studies", ISEAS – Yusof Ishak Institute, e dottorando, Australian National University di Canberra*

Giulio Pugliese *Lecturer in Comunicazione strategica, King's College di Londra, e direttore dell'"EU-Asia Project", European University Institute di Fiesole*

Andrea Revelant *Professore associato di Storia del Giappone, Università Ca' Foscari di Venezia*

Jonathan Rigg *Professore di Geografia umana, University of Bristol*

Amalia Rossi *Assegnista di ricerca all'Università Ca' Foscari di Venezia*

Paolo Rossi *Ricercatore indipendente*

Luigi Sausa *Ricercatore indipendente*

Rosalia "Lia" Sciortino *Professoressa all'Institute for Population and Social Research, Mahidol University di Salaya, e docente del Master in International Development Studies, Chulalongkorn University di Bangkok*

Cornelio Jayeel Serrano *Professore associato e direttore del programma "Development Studies", Ateneo de Manila University*

Edoardo Siani *Ricercatore senior in Lingua thai e Buddhismo, cultura e società, Università Ca' Foscari di Venezia*

Claudio Sopranzetti *Professore associato di Antropologia sociale, Central European University di Vienna, e Quondam Fellow, All Souls College, University of Oxford*

Antonia Soriente *Professoressa ordinaria di Lingua e letteratura indonesiana, Università di Napoli "L'Orientale"*

Alessandro Stasi *Professore associato di Diritto commerciale, Mahidol University International College di Bangkok*

Giacomo Tabacco *Antropologo culturale, Earthworm Foundation di Nyon*

Takahashi Katsuyuki *Ricercatore, Centre of ASEAN Community Studies, Naresuan University di Tha Pho*

Francesco Valacchi *Analista indipendente e collaboratore esterno, Centro Alti Studi Difesa*

Andrea Valente *Ricercatrice di Geopolitica e Politica estera, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Università di Lisbona, e vicedirettrice dell'Instituto do Oriente*

Wu Lunting *Ricercatore senior, Norwegian Institute of International Affairs, e ricercatore associato, GIGA – German Institute for Global and Area Studies di Amburgo*

twai | TORINO WORLD AFFAIRS INSTITUTE